



ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DE LA FRANCOPHONIE

**ACTES DU SÉMINAIRE PARLEMENTAIRE**

**DEMOCRATIE ET BONNE GOUVERNANCE**

*En coopération avec l'Agence Intergouvernementale de la Francophonie*

\* \*  
\*

**BISSAU – GUINEE BISSAU**

**8 AU 10 MAI 2001**

## SOMMAIRE

Note de présentation de l'APF .....	p. 4
Note de présentation du séminaire .....	p. 8
Ordre du jour .....	p. 12
Liste des participants .....	p. 14
Biographies des conférenciers.....	p. 20
<b>Séance d'ouverture</b> .....	p. 30
Discours de bienvenue de M. Fausto José Mendes, 2 <sup>ème</sup> Vice-Président de l'Assemblée nationale populaire de Guinée Bissau .....	p. 32
Message de M. Jacques Legendre, Sénateur du Nord (France), Secrétaire général parlementaire de l'APF.....	p. 34
Message de M. Nicolas Amougou Noma, 1 <sup>er</sup> Vice-Président de l'Assemblée nationale du Cameroun, Président de l'APF.....	p. 36
Discours d'ouverture de S.E.M. Jorge Malu, Président de l'Assemblée nationale populaire de Guinée Bissau.....	p. 38
<b>Les relations entre les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire</b> .....	p. 42
Intervention de M. Alpha Mohamed Diallo, Député (Guinée) .....	p. 44
Intervention de M. Joël Bourdin, Sénateur (France).....	p. 54
Synthèse des travaux en ateliers.....	p. 62
<b>Le rôle de la majorité et de l'opposition dans le travail parlementaire</b> .....	p. 64
Intervention de M. Christian Valantin, Député (Sénégal) .....	p. 66
Intervention de M. Gustave Hofman, Député (Communauté française de Belgique) .....	p. 80
Synthèse des travaux en ateliers.....	p.100
<b>La procédure législative et budgétaire</b> .....	p.102
Intervention de M. Seydou Nourou Keïta, Député (Mali) .....	p.104
Intervention de M. Paul Bongue Boma, Député (Gabon) .....	p.120
Synthèse des travaux en atelier .....	p.130
<b>Conclusion du Séminaire</b> .....	p.132
Synthèse générale :.....	p.134
Discours de clôture de S.E.M Jorge Malu, Président de l'Assemblée nationale populaire de Guinée Bissau.....	p.136
<b>Annexes</b> .....	p.138
Présentation des institutions de Guinée Bissau .....	p.140
Liste des séminaires organisés par l'APF depuis 1994 .....	p.146



*« Ce sont les peuples qui, par l'intermédiaire de leurs élus, pousseront les gouvernements à aller de l'avant. Il faut réunir dans une association interparlementaire les parlements de tous les pays où l'on parle le français »*

Léopold Sedar Senghor  
Février 1966

---

C'est à Luxembourg, en mai 1967, qu'a eu lieu l'assemblée constitutive de l'Association internationale des parlementaires de langue française (AIPLF) devenue, en 1998, l'Assemblée parlementaire de la Francophonie. Elle réunissait alors les délégués de 23 sections issues de Parlements d'Afrique, d'Amérique, d'Asie et d'Europe.

Dès sa création, l'AIPLF a préconisé la mise en place d'une institution intergouvernementale de la Francophonie. Ainsi est née en 1970 l'Agence de coopération culturelle et technique (ACCT).

Tout en œuvrant pour le rayonnement de la langue française, son premier objectif, l'AIPLF se voulait être le reflet et le témoin du pluralisme culturel des peuples de la Francophonie.

C'est lors de la XVII<sup>e</sup> Assemblée générale de Paris, en juillet 1989, que l'AIPLF est devenue l'Assemblée internationale des parlementaires de langue française, affirmant ainsi sa vocation à être l'organisation interparlementaire des pays membres de la Francophonie, tel que l'avait reconnue le Sommet des Chefs d'État et de Gouvernement des pays ayant en commun l'usage du français réuni à Dakar en mai 1989.

Depuis de nombreuses années, l'AIPLF n'a cessé d'œuvrer en faveur du développement de la Démocratie parlementaire dans le respect du pluralisme politique, à partir de processus électoraux démocratiques. Elle s'est voulue être le lien démocratique entre les institutions et les peuples de la Francophonie. Aussi, les Chefs d'État et de Gouvernement ont-ils décidé de reconnaître l'AIPLF comme l'Assemblée parlementaire consultative de la Francophonie lors du Sommet de Maurice d'octobre 1993.

Depuis cette date, elle n'a cessé d'agir inlassablement en faveur des principes auxquels elle est fortement attachée et elle a joué avec détermination le rôle d'Assemblée parlementaire consultative de la Francophonie.

Son statut de « Parlement de la Francophonie » a été confirmé par la charte de la Francophonie adoptée définitivement à Hanoi en novembre 1997. Pour se mettre en conformité avec cette charte, elle a, lors de sa XXIV<sup>e</sup> Session ordinaire tenue à Abidjan en juillet 1998 décidé de modifier son appellation.

Lors de chaque Sommet des Chefs d'État et de Gouvernement de la Francophonie elle intervient officiellement en présentant un Avis.

L'Assemblée parlementaire de la Francophonie est un lieu de débats, de propositions et d'échanges d'informations sur tous les sujets d'intérêt commun à ses membres. Elle engage et met en œuvre des actions en faveur du développement de la démocratie, de l'État de droit et des droits de l'Homme, à travers des prises de position publiques et par des missions de bons offices, en coordination avec le Secrétaire général de la Francophonie. Elle organise, en liaison avec l'Agence de la Francophonie, des Missions d'observation des élections à chaque fois qu'elle en est saisie. Ces missions donnent lieu à des rapports publics qui font état des conditions dans lesquelles s'est déroulé le processus électoral.

Elle mène également des actions dans le domaine de la coopération interparlementaire en mettant en œuvre des programmes d'appui au bénéfice des parlements des jeunes démocraties.

## UN LIEU D'ECHANGES ET DE REFLEXION, UN LIEU D'ACTION

---

L'APF mène un important travail de réflexion portant sur des sujets tels que les libertés et les droits politiques, les Parlements et la communication, l'espace économique francophone et la coopération décentralisée ou encore l'éducation, les obstacles à la diffusion des connaissances dans les pays francophones ou la place du français dans les organisations internationales. C'est de ce travail qu'est née la Charte du développement durable, adoptée lors de la XIX<sup>e</sup> Session ordinaire de Libreville en 1993, et qui détermine les principes et les champs d'actions des politiques d'environnement et de développement, en tenant compte de la situation économique des partenaires, de la volonté des citoyens, de la promotion des législations en matière d'environnement. Tous ces travaux donnent lieu à des rapports parlementaires.

Au cours des dernières années, elle a soutenu vigoureusement la réforme des structures de la Francophonie qui a abouti à Hanoi à la création, dans le cadre d'une Francophonie plus politique, d'un poste de Secrétaire général de la Francophonie dont le premier titulaire est M. Boutros Boutros-Ghali et elle s'est prononcée en faveur de la mise en place, au sein de ces structures, d'un Observatoire de la Démocratie.

Afin de promouvoir les idées et les engagements en faveur du développement d'un modèle fondé sur la démocratie parlementaire elle a organisé plusieurs colloques au cours des dernières années. Il faut, en particulier citer ceux portant sur la question des femmes dans la vie parlementaire, sur la maîtrise de l'espace et de la télématique et plus récemment sur le Parlement et son image. En 1990, un colloque sur le problème des hôpitaux libanais détruits pendant la guerre a conduit à un important projet humanitaire de réhabilitation de six centres hospitaliers. Enfin, elle a organisé, en mai 1998 à Libreville (Gabon), un très important colloque sur l'évolution du processus démocratique en Afrique.

La coopération interparlementaire est un des volets importants des activités de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie car elle tient à être active pour aider à la mise en place et au renforcement des institutions démocratiques.

Des séminaires d'information s'adressant à des parlementaires du Sud, ainsi que des stages de formation pour fonctionnaires parlementaires sont organisés avec le concours de l'Agence de la Francophonie. D'autres programmes de coopération permettent d'aider les parlements du Sud à restructurer certains services indispensables à la bonne marche d'une Assemblée. Ainsi un programme d'aide à la restructuration des bibliothèques parlementaires (PARDOC) est en cours auprès d'une trentaine de parlements.

## COMPOSITION ET STRUCTURE

---

Les organes de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie sont :

- l'Assemblée plénière, réunie annuellement en Session ordinaire ;
  - le Bureau, composé de dix-huit membres élus ;
  - la Délégation permanente du Bureau ;
  - le Secrétariat général, sous la direction du Secrétaire général parlementaire ;
  - les Commissions permanentes :
    - Commission politique ;
    - Commission de l'éducation, de la communication et des affaires culturelles ;
    - Commission des affaires parlementaires ;
    - Commission de la coopération et du développement ;
  - les Assemblées régionales, responsables de la mise en œuvre des objectifs de l'Assemblée dans le contexte particulier des régions.
-



ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DE LA FRANCOPHONIE

NOTE DE  
PRÉSENTATION DU SÉMINAIRE





Depuis 1994, le Secrétariat général de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie organise, deux fois par an, sur sa ligne budgétaire de coopération interparlementaire et en collaboration avec l'Agence intergouvernementale de la Francophonie, des séminaires d'information et d'échanges. Il s'agit de séminaires dispensés par des parlementaires expérimentés, pour des parlementaires nouvellement élus.

Ce quatorzième séminaire se déroulera à Bissau (Guinée Bissau), au bénéfice de l'ensemble des **102 parlementaires Bissau guinéens**.

À la demande de l'Assemblée nationale de Guinée Bissau, le séminaire portera sur la **Démocratie et la bonne gouvernance**, et se déclinera en **trois sous-thèmes étudiés** chacun pendant une journée :

- 1- Les relations entre les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire
- 2- Le rôle de la majorité et de l'opposition dans le travail parlementaire
- 3- La procédure législative et la procédure budgétaire

**Six conférenciers**, parlementaires expérimentés, viendront de six pays francophones différents : Belgique, France, Gabon, Guinée, Mali et Sénégal.

## **DÉROULEMENT DES SÉANCES PLÉNIÈRES ET DES ATELIERS**

Chaque journée sera composée de trois périodes différentes : exposés en séance publique, travaux en ateliers, conclusions en séance publique.

### **LES EXPOSÉS EN SÉANCE PUBLIQUE**

Deux conférenciers interviendront chacun durant vingt minutes sur le thème du jour afin de faire un exposé général, suscitant ainsi des questions qui seront posées en ateliers.

### **LES TRAVAUX EN ATELIERS**

Les parlementaires Bissau guinéens se répartiront ensuite en trois groupes équilibrés, tenant compte de leur affiliation politique et de leur connaissance de la langue française. Chaque atelier sera animé par deux conférenciers, selon le schéma suivant :

	<b>Mardi 8 mai</b>	<b>Mercredi 9 mai</b>	<b>Jeudi 10 mai</b>
<b>Atelier n° 1</b>	M. Joël Bourdin M. Paul Bongue Boma	M. Alpha Mohamed Diallo M. Christian Valantin	M. Seydou Nourou Keïta M. Gustave Hofman
<b>Atelier n° 2</b>	M. Alpha Mohamed Diallo M. Seydou Nourou Keïta	M. Paul Bongue Boma M. Gustave Hofman	M. Joël Bourdin M. Christian Valantin
<b>Atelier n° 3</b>	M. Gustave Hofman M. Christian Valantin	M. Joël Bourdin M. Seydou Nourou Keïta	M. Paul Bongue Boma M. Alpha Mohamed Diallo

À l'issue de chaque atelier, les conférenciers animateurs et le rapporteur qui aura été désigné en début de réunion parmi les parlementaires Bissau guinéens, se réuniront pour faire une synthèse de leur atelier. Cette synthèse consistera en un résumé des principaux points évoqués par l'atelier, et éventuellement en une série de recommandations.

### **EXPOSÉ DES CONCLUSIONS EN SÉANCE PLÉNIÈRE**

Ensuite, chaque rapporteur désigné fera part de ses conclusions en séance plénière, de sorte que chaque député ait connaissance des travaux des trois ateliers.

### **SYNTHÈSE GÉNÉRALE DU SÉMINAIRE**

Enfin, la parole sera donnée aux représentants de la majorité et de l'opposition, afin de dégager les conclusions générales du séminaire.

## **ORDRE DU JOUR**

### **Mardi 8 mai**

9 h 00 **Ouverture solennelle** en présence du Ministre des relations avec le Parlement, du corps diplomatique et des représentants des organisations internationales.

- Discours de bienvenue de **M. Fausto Jose Mendes**, 2<sup>ème</sup> Vice-Président de l'Assemblée nationale populaire de Guinée Bissau, au nom du **Groupe national de la section bissau guinéenne de l'APF**
- Lecture du message de **M. Jacques Legendre**, Secrétaire général de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie, par M. Joël Bourdin, sénateur français
- Lecture du message de **M. Nicolas Amougou Noma**, Président de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie, par M. Christian Valantin, ancien 1<sup>er</sup> Vice-Président de l'Assemblée nationale du Sénégal
- Discours d'ouverture de **S.E.M. Jorge Malu**, Président de l'Assemblée nationale populaire de Guinée Bissau

10 h 00 *Pause café*

**Séance plénière sous la présidence de M. Soares Sambu, 1<sup>er</sup> Vice-Président de l'ANP**

10 h 15 Exposés des conférenciers en séance plénière

**Thème 1 : Les relations entre les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire**

- M. Alpha Mohamed Diallo, Député (Guinée)
- M. Joël Bourdin, Sénateur (France)

11 h 00 Travaux en ateliers

12 h 30 *Déjeuner (Hôtel Bissau)*

14 h 00 Reprise des travaux en ateliers

15 h 30 Synthèse des ateliers par les rapporteurs et les conférenciers

16 h 00 Exposé des conclusions en séance plénière - Débats

17 h 00 Clôture des travaux de la journée

### Mercredi 9 mai

#### **Séance plénière sous la présidence de M. Fausto Jose Mendes, 2<sup>ème</sup> Vice-Président de l'ANP**

9 h 30 Exposés des conférenciers en séance plénière

#### **Thème 2 : Le rôle de la majorité et de l'opposition dans le travail parlementaire**

- M. Christian Valantin, Député (Sénégal)
- M. Gustave Hofman, Député (Communauté française de Belgique)

10 h 15 *Pause café*

10 h 30 Travaux en ateliers

12 h 30 *Déjeuner (Hôtel Bissau)*

14 h 00 Reprise des travaux en ateliers

15 h 30 Synthèse des ateliers par les rapporteurs et les conférenciers

16 h 00 Exposé des conclusions en séance plénière - Débats

17 h 00 Clôture des travaux de la journée

### Jeudi 10 mai

#### **Séance plénière sous la présidence de M. Serifo Jalo, 1<sup>er</sup> Secrétaire de l'ANP**

9 h 30 Exposés des conférenciers en séance plénière

#### **Thème 3 : La procédure législative et budgétaire**

- M. Seydou Nourou Keïta, Député, (Mali) : la procédure législative
- M. Paul Bongue Boma, Député, (Gabon) : la procédure budgétaire

10 h 15 *Pause café*

10 h 30 Travaux en ateliers

12 h 30 *Déjeuner (Hôtel Bissau)*

14 h 00 Reprise des travaux en ateliers

15 h 30 Synthèse des ateliers par les rapporteurs et les conférenciers / Elaboration des conclusions générales du séminaire par les chefs des trois groupes parlementaires.

16 h 00 Exposé des synthèses des ateliers en séance plénière par les rapporteurs

Exposé des conclusions générales du séminaire par les chefs des trois groupes parlementaires

Discussion générale

17 h 30 **Discours de clôture** du séminaire de S.E.M. Jorge Malu, Président de l'ANP



ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DE LA FRANCOPHONIE

## LISTE DES PARTICIPANTS



## ATELIER N° 1

1. BIAPTÉ QUISSIK NA RITCHÉ
2. FILOMENA LOPES
3. ISIDRO ISNABÁ
4. SOLA N'QUILIM NABITCHITA
5. SAHARA MANÉ
6. ALAMARA INTCHIA NHASSE (SUMBA CABI)
7. ANTÓNIO FERNANDO SINA
8. NICOLAU DOS SANTOS (BIAIA GHUADNA)
9. KOUMBA IALÁ KOBDE NHANCA (AUGUSTO N'CHALA)
10. EMBUNHE ENCADA
11. FELIX CORREIA LANDIM
12. BRAIMA SISSÉ
13. FRANCISCO MARIA MONTEIRO E SILVA VAZ TURPIN
14. JOAQUIM GOMES DA SILVA
15. AUGUSTO NHAGA
16. JERGE ALBINO JOSÉ ALVES
17. MANUEL MAMBUCAR SANHA
18. RACHIDO BALDÉ
19. FRANSICO MAMA SAMBA BALDÉ
20. DOMINGOS LOURENÇO FERNANDES
21. MANUEL MAMADÚ CANDÉ
22. SODJÓ DJALÓ
23. INUSSA SECUNA JALÓ (USSUMANE CAMARÁ)
24. NUARABAT NANCAIA INTCHASSÓ (MIDANA NATCHAÁ)
25. QUEBOS IETÉ
26. TEODORA INACIA GOMES
27. ARAFAM MANÉ
28. JOSÉ BRAIMA DAFÉ
29. MANUEL SERIFO NHAMADJO
30. DEMBÓ DJITÉ
31. CARAMBA TURÉ
32. ABDULAI TCHAM
33. MAMASAMBA EMBALÓ
34. VICENTE CÓ



## ATELIER N° 2

1. ARMANDO TIGUÉ
2. SAMBA MANDJAM
3. NUMÓ SEIDI
4. ALBERTO N'BUNHE
5. PAULO BODJAM
6. ANSU SEIDI
7. ARMANDO QUINTUNDA (FRANCISCO ISNABÁ)
8. LIUNA NANDIBA
9. FERNANDO IAMTÁ
10. CARLOS ALBERTO SILVA SANTOS COSTA
11. SERIFO DJALÓ
12. IBRAIMA SORI DJALÓ (TCHERNO BALDÉ
13. OSCAR SUCA BALDÉ (UMARO DJAU)
14. CAMILO CAMISSA BALDÉ
15. MAMASAMBA GANO
16. PEDRO JOÃO VAZ
17. ANTÓNIO TOMÉ VAZ
18. ANTÓNIO JOÃO CATIARIM
19. FRÁVIO MARIO WINTACEM MARIA FERNANDES (BILÓ DJALÓ)
20. RUI JOSÉ RERREIRA
21. FERNANDO JORGE MONTEIRO E SILVA VAZ
22. JOSÉ LUIS FERREIRA CRATO
23. DANIEL GOMES
24. SOARES SAMBÚ
25. SATÚ CAMARÁ PINTO
26. TCHERNO SANHÁ
27. BOTCHÉ CANDÉ
28. BMALAM MANÉ
29. JOAQUIM MUMINE EMBALÓ
30. JOSÉ ADRAMANE DJALÓ
31. JULIO CÓ
32. VICTOR MANDINGA
33. BRAIMA SANÉ
34. USSUMANE JANDI

### ATELIER N° 3

1. SECO SAUANÉ (ALVARENGA L.J BALDÉ)
2. JORGE MALÚ
3. FERNANDO CORREIA LANDIM (JOSÉ ABIBE)
4. VERISSIMO IMBUNDÉ
5. JOAQUIM SABA M'BUNDÉ
6. AUGUSTO FORMOSO MENDES CORREIRA (ALFREDO DANFÁ)
7. ADULAI DANFÁ
8. CARLOS MARIA CORREIA
9. JOSÉ DE PINA (CLARICE DA SILVA INCOPTÉ)
10. TACHA SIGA
11. ANTÓNIO DA SILVA
12. ANTÓNIO ARTUR SANHÁ (JOAQUIM BATISTA CORREIA/AUGUSTO MONTEIRO)
13. AUGUSTO POQUENA (FRANCISCO CONDOM)
14. CARLITOS BARAI (FÁTIMA INTCHALÁ)
15. HELDER JERGE VAZ GOMEZ LOPES
16. FRANCISCO JOSÉ FERNANDES JUNIOR
17. DOMINGOS MARTINHO BRANDÃO
18. JOAQUIM GOMES
19. ABEL DE CARVALHO
20. MARIA GOMES
21. FAUSTO JOSÉ MENDES
22. SAMBARO SEIDI
23. DAUDA SAW
24. ADULAI SEIDI
25. IAIA EMBALÓ
26. LUÍS OLIVEIRA SANCA
27. MÁRIO MENDES CORREIA
28. FRANCISCO BENANTE
29. NHIMA SISSÉ
30. MARCIANO PEREORA SILVA BARBEIRO
31. MALAM BANJAI
32. AUGUSTO BRAIMA SANÉ
33. DANIEL IBRAIMA SALLÁ
34. ANTÓNIO MÓNICO DE CARVALHO





ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DE LA FRANCOPHONIE

## BIOGRAPHIE DES CONFÉRENCIERS



**M. Paul BONGUE BOMA**  
Député (Gabon)  
Président de la Commission des Finances

Né le 1<sup>er</sup> janvier 1944 à Moanda (Gabon)

Marié

**FORMATION**

- 1980 . Doctorat de 3<sup>ème</sup> Cycle en Economie de Développement à l'Université des Sciences Sociales de Grenoble II
- 1974 . Diplôme d'Etudes Supérieures (DES), option Economie Pétrolière à l'Université des Sciences Sociales de Grenoble II
- 1973 . Licence ès Sciences Economiques (Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Besançon)

**FONCTIONS ACTUELLES**

- Depuis 1976 . Enseignant de Sciences Economiques à la Faculté de Droit et des Sciences Economiques de l'Université Omar Bongo
- . Député du 1<sup>er</sup> Siègre du Département de la Lebombileyou, Commune de Moanda et Canton LebombiLékédi (9<sup>ème</sup> Législature)
- . Président de la Commission des Finances, du Budget et de la Comptabilité Publique (9<sup>ème</sup> Législature)

**FONCTIONS ANTÉRIEURES**

- Septembre 1994-Septembre 1996 . Vice-Président du Bureau de l'Assemblée Paritaire ACP-UE
- Septembre 1994-Septembre 1996 . Président du Groupe ACP Afrique Centrale
- Novembre 1990-Mai 1996 . Vice-Président de la Section Nationale de l'Assemblée Paritaire (ACP-UE)
- Novembre 1990- Mai 1996 . Président de la Commission des Finances, du Budget et de la Comptabilité Publique
- Novembre 1990- Mai 1996 . Député (8<sup>ème</sup> Législature) de Moanda et Canton LebombiLékédi
- Septembre 1989-Novembre 1990 . Haut Commissaire auprès du Ministre de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique
- Mars 1984- Septembre 1989 . Directeur de l'Institut National des Sciences de Gestion (INSG) cumulativement avec les fonctions de Vice-Recteur de l'Université Omar Bongo
- Décembre 1981- Septembre 1989 . Vice-Recteur de l'Université Omar Bongo
- Mars 1981- Décembre 1981 . Directeur des Etudes à l'Institut National des Sciences de Gestion (INSG) de l'Université Omar Bongo
- Mai 1980- Octobre 1980 . Chef de service des bourses et stages pour l'Enseignement supérieur

**DISTINCTIONS HONORIFIQUES**

- . Officier de l'Ordre de l'Education Nationale
- . Officier des Palmes Académiques Françaises
- . Officier de l'Ordre National du Mérite gabonais
- . Officier de l'Ordre de l'Etoile Equatoriale

**M. Joël BOURDIN**  
Sénateur (France)

Né le 25 janvier 1938 à La Barre-en-Ouche (Eure)

Professeur d'Université

**FORMATION**

- . Agrégé de Sciences économiques
- . Docteur en Sciences économiques
- . Ancien professeur à l'Université de Dakar

**MANDATS ET FONCTIONS  
PARLEMENTAIRES**

Depuis 1989 ( réélu en 1998)

- . Sénateur
- . Membre de la Commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation
- . Président de la délégation parlementaire pour la planification
- . Membre du Groupe des Républicains et Indépendants
- . Président délégué du groupe France-Afrique australe (Botswana)
- . Président délégué du groupe France-Afrique centrale (Tchad)
- . Membre des groupes France-Afrique de l'Ouest, France-Afrique du Sud, France-Asie du Sud-Est, France-Canada, France-Djibouti et Corne de l'Afrique, France-Espagne, France-Inde, France-Maroc, France-Pakistan, France-Québec

**AUTRES FONCTIONS**

- . Membre du Comité consultatif pour la gestion du Fonds national pour le développement des adductions d'eau dans les communes rurales (FNDAE)
- . Membre du Conseil d'orientation des retraites
- . Membre du Conseil de surveillance du Centre national des caisses d'épargne et de prévoyance
- . Membre du Conseil supérieur des prestations sociales agricoles
- . Membre de la section de l'assurance des salariés agricoles contre les accidents du travail et les maladies professionnelles du Conseil supérieur des prestations agricoles

## **MANDATS LOCAUX**

- Depuis 1983 . Maire de Bernay
- Depuis 1985 . Conseiller général de l'Eure ( canton : Bernay-Ouest)
- Depuis 1992 . Vice-Président du Conseil Général

## **A.P.F**

- . Rapporteur de la commission de l'Education, de la Communication et des affaires culturelles

## **ANCIENNES FONCTIONS**

- . Ancien recteur de l'Académie de Rouen
- . Ancien membre du Comité d'orientation des programmes de la société nationale de programme La Cinquième (anciennement : Télévision du savoir)
- . Ancien membre de la Commission des comptes de la Sécurité sociale
- . Ancien membre de la Commission du suivi du mémorandum d'accord signé le 26 novembre 1996 entre la France et la Fédération de Russie



**M. Alpha Mohamed DIALLO**  
Député (Guinée)

Né le 5 septembre 1950 à Dalaba (Guinée)

**FORMATION**

- 1969-1971 . Etudes supérieures
- 1971-1975 . Chargé de cours d'Economie Politique au Collège de Dalaba
- 1975-1978 . Diplôme d'Etudes Supérieures (DES) en Finances Publiques

**EXPÉRIENCE POLITIQUE ET PROFESSIONNELLE**

- Depuis 1995 . Député Maire de Dalaba
- 1991-1995 . Conseiller communal (municipal) Maire adjoint de la Commune Urbaine de Dalaba
- 1987-1991 . Exploitant agricole à Dalaba après départ volontaire de la Fonction Publique
- 1981-1987 . Inspecteur des Finances et Conseiller économique et financier à la Présidence de la République
- 1978-1981 . Administrateur Civil Stagiaire et Conseiller économique et financier à la Présidence de la République

**M. Gustave HOFMAN**  
Député (Communauté française de Belgique)

Né le 23 juillet 1939 à Cheratte ( Belgique)  
Marié  
Professeur

**DIPLÔMES**

- . Agrégation de l'enseignement secondaire inférieur en sciences-géographie

**CURSUS PROFESSIONNEL**

De 1980 à 1985

- . Secrétaire général de l'association « Liège Axe 9000 »

De 1977 à 1980

- . Attaché au Cabinet des Travaux Publics et des Affaires wallonnes

De 1961 à 1977

- . Professeur à l'A.R de Soumagne

**MANDATS POLITIQUES PASSÉS ET PRÉSENTS**

Depuis 1995

- . Député Wallon et Député de la Communauté Wallonie-Bruxelles

Depuis 1989

- . Président du Centre hospitalier régional « La Citadelle »

Depuis 1971

- . Conseiller communal à Cheratte et ensuite à Visé

De 1989 à 2000

- . Echevin de la ville de Visé chargé du cadre de vie, de l'urbanisation et des travaux

De 1985 à 1995

- . Sénateur de l'arrondissement de Liège et membre des Conseils de la Région Wallonne et de la Communauté française

**ACTIVITÉS PARLEMENTAIRES**  
**PARLEMENT WALLON**

- . Membre effectif :
  - ⇒ Commission de l'Aménagement du Territoire, du Patrimoine, des Transports et des Travaux Publics
  - ⇒ Commission de l'Action sociale, du Logement et de la Santé
  - ⇒ Commission du Règlement et de la Comptabilité
  - ⇒ Commission de la coopération avec la Communauté germanophone
- . Membre du Bureau du Parlement Wallon

Depuis 1998

**PARLEMENT DE LA COMMUNAUTÉ**  
**WALLONIE-BRUXELLES**

- . Membre effectif :
  - ⇒ Commission des Relations Internationales
- . Membre suppléant :
  - ⇒ Commission de la Culture, de l'Audiovisuel, de l'Aide à la Presse et du Cinéma
  - ⇒ Commission de coopération avec les Régions
  - ⇒ Commission de coopération avec les Communautés

**CONSEIL PARLEMENTAIRE**  
**INTERRÉGIONAL**

- . Lorraine- Rhénanie- Palatinat- Sarre- Luxembourg et Wallonie
- . Membre effectif :
  - Président de la Commission « Economie »

## **M. Seydou Nourou KEÏTA**

Député (Mali)

Président de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation,  
de la justice et des institutions de la République

Né le 5 décembre 1952 à Kita (Mali)

Marié

Profession : Administrateur civil

### **FORMATION**

- Juin 1979 . Diplôme de l'ENA, ENA Bamako, spécialité administration publique
- . Séminaires de formation à Kayes, Mopti, Sikasso, Koulikoro (Mali)
- Mars 1989 . Stage CEPAG ENA-Bamako
- 1998 – 1999 . Séminaires parlementaires à Bamako

### **EXPÉRIENCE PROFESSIONNELLE**

- 1992 – 1997 . Commandant Cercle de Kati
- 1990 . Commandant Cercle de Kolokani
- 1987 . 1<sup>er</sup> Adjoint Commandant Cercle de Yanfolila
- 1987 . 1<sup>er</sup> Adjoint Commandant Cercle de Koulikoro
- 1984 . 1<sup>er</sup> Adjoint Commandant Cercle de Douentza
- 1983 . 1<sup>er</sup> Adjoint Commandant Cercle de Bandiagara
- 1982 . 2<sup>e</sup> Adjoint Commandant Cercle de Bandiagara
- 1981 . Chef d'Arrondissement à Sangha, Cercle de Bandiagara
- 1980 . Chef d'Arrondissement à Ambidedi, Cercle de Kayes
- 1980 . Stage probatoire à SAME, Cercle de Kayes

### **EXPÉRIENCE POLITIQUE**

- Depuis 1997 . Député à l'Assemblée nationale du Mali
- . Président de la Commission des lois constitutionnelles, de la Législation, de la justice et des institutions de la République
- . Membre de la section ADEMA-PASJ de Kita, Secrétaire chargé des relations extérieures.

### **A.P.F**

- Mars 2001 . Observateur de l'élection présidentielle au Bénin
- 1999 . Conférencier aux séminaires de Tananarive et Bangui

**M. Christian VALANTIN**  
Député (Sénégal)

Né le 13 avril 1929 à Saint-Louis du Sénégal

**FORMATION**

- 1949 . 1<sup>ère</sup> année Licence de droit (Faculté de Dakar)
- 1951-1953 . Licence en droit (Faculté de Toulouse)
- 1954 . Certificat d'aptitude à la profession d'avocat (CAPA)
- 1956 . Admission au concours d'entrée de l'Ecole nationale de la France d'Outre-mer
- 1959 . Breveté de l'ENFOM (section administrative)

**CARRIERE ADMINISTRATIVE**

- Janvier 1966 à février 1968 . Directeur de cabinet du Président de la République.
- Janvier 1963 à décembre 1965 . Directeur général de l'Office de commercialisation agricole (OCA)
- Mai 1961 à décembre 1962 . Gouverneur de la région de Thiès
- Mai 1960 à mai 1961 . Directeur de cabinet du Ministre du Plan et du Développement, Secrétaire général de la commission du premier plan quadriennal de développement
- Septembre 1959 à Mai 1960 . Chef de cabinet de M. Léopold Sédar Senghor, Président de l'Assemblée fédérale du Mali

**CARRIERE PRIVEE**

- Depuis 1999 . Consultant auprès de l'Union économique et monétaire Ouest Africaine et de l'Agence Intergouvernementale de la Francophonie
- 1969 à 1989 . Avocat à la Cour d'appel du Sénégal

**MANDATS ET FONCTIONS**  
**A L'ASSEMBLEE NATIONALE**

- De 1993 au 15 mars 2001 . 1<sup>er</sup> Vice-Président de l'Assemblée nationale

- De 1989 à 1993 . Président de la commission des Finances et des Affaires économiques
- De 1968 à 1988 . Rapporteur général de la commission des Finances et des Affaires économiques de l'Assemblée nationale
- Depuis 1968 . Député du Sénégal (élu pour la première fois en 1968, réélu en 1973, 1978, 1983, 1988, 1993, 1998)

### **MANDATS LOCAUX**

- Depuis le 30 décembre 1996 . 1<sup>er</sup> Vice-Président du Conseil régional de Thiès
- Novembre 1996 . Elu Conseiller régional de Thiès

### **FRANCOPHONIE**

- Depuis 1989 . Président de l'Alliance franco-sénégalaise de Dakar
- 1991 à 1992 . Vice-Président du CPF
- Juin 1989 à novembre 1991 . Président du CIS de Dakar
- Mai 1988 à mai 1989 . Président du CIP du Sommet de Dakar
- Depuis 1986 . Représentant personnel du Président de la République du Sénégal aux comités de préparation et de suivi de 1986 à 1991 et au Conseil permanent de la Francophonie (CPF) de novembre 1991 à janvier 2001
- Depuis 1988 . Chef de la délégation sénégalaise à l'Assemblée paritaire ACP-UE
- De 1988 à 1998 . Membre titulaire du Bureau international de l'AIPLF
- Jusqu'en 1988 . Membre suppléant du Bureau international de l'AIPLF
- Depuis 1968 . Secrétaire parlementaire de la section sénégalaise de l'AIPLF

### **DISTINCTIONS HONORIFIQUES**

- 1971 . Officier dans l'Ordre national du Lion
- 1982 . Officier dans l'Ordre de la Légion d'Honneur
- 1985 . Commandeur dans l'Ordre du Mérite français.



ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DE LA FRANCOPHONIE

**Mardi 8 mai 2001**

## SÉANCE D'OUVERTURE

- ◆ Discours de bienvenue de M. Fausto Jose Mendes 2<sup>ème</sup> Vice-Président de l'Assemblée nationale populaire de Guinée Bissau, au nom du Groupe national de la section bissau guinéenne de l'APF
- ◆ Message de M. Jacques Legendre, Sénateur du Nord (France), Secrétaire général parlementaire de l'APF
- ◆ Message de M. Nicolas Amougou Noma, 1<sup>er</sup> Vice-Président de l'Assemblée nationale du Cameroun, Président de l'APF
- ◆ Discours d'ouverture de S.E.M. Jorge Malu, Président de l'Assemblée nationale populaire de Guinée Bissau



**Discours de bienvenue de M. Fausto José MENDES**  
**2<sup>ème</sup> Vice-Président de l'Assemblée nationale populaire de Guinée Bissau**

Son excellence Monsieur le Président de l'Assemblée nationale populaire,  
Son excellence Monsieur le Ministre des relations parlementaires, porte-parole du  
Gouvernement,  
Messieurs les Ambassadeurs,  
Mesdames et Messieurs les représentants des Organisations internationales,  
Mesdames et Messieurs les invités,  
Dignitaires parlementaires,

Permettez-moi au nom de la section bissau guinéenne de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie de saluer la tenue de ce séminaire et souhaiter chaleureusement la bienvenue à nos illustres invités et conférenciers dans la patrie du célèbre Amilcar Cabral

Je salue tout particulièrement son excellence Monsieur le Président de l'Assemblée nationale populaire, Jorge Malu, à qui je rends hommage pour les efforts qu'il a déployé tout au long de sa présidence.

Soulignons encore sa préoccupation permanente de permettre aux députés d'acquérir les connaissances nécessaires à l'exercice du mandat qui leur a été confié par le peuple bissau guinéen au travers des urnes.

Mesdames et Messieurs les conférenciers,  
Mesdames et Messieurs les invités,

Parmi les diverses richesses du peuple bissau guinéen, je peux avec orgueil souligner ce qui fait la fierté de mes compatriotes, à savoir l'hospitalité guinéenne, la tradition séculaire d'accueillir et bien traiter l'invité pour qu'il se sente comme chez lui. J'aimerais en conséquence demander à mesdames et messieurs les conférenciers et invités de se sentir comme chez eux, de partager avec nous cette chaleur tout au long de ce séminaire.

En conclusion, j'exprime tous mes vœux les plus sincères pour que cette nouvelle ère, qui s'ouvre pour notre pays et en particulier pour notre Assemblée, se traduise par le renforcement et la consolidation de notre jeune démocratie ; également que les travaux du séminaire soient couronnés de succès.

Je vous remercie.





**Message de M. Jacques LEGENDRE**  
**Sénateur du Nord (France), ancien ministre**  
**Secrétaire général parlementaire de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie**

Monsieur le Président,  
Monsieur le Ministre des relations avec le Parlement,  
Messieurs les Ambassadeurs, Excellences,  
Mes Chers Collègues,

C'est un très grand plaisir pour moi de vous saluer à l'occasion de l'ouverture solennelle de ce séminaire que l'Assemblée parlementaire de la Francophonie organise pour la première fois en Guinée Bissau. Je tiens à rendre hommage au Président Jorge Malu et à remercier très vivement l'Assemblée nationale populaire de Guinée Bissau qui nous accueille dans ce beau pays, qui sort d'une douloureuse période de conflit et qui aujourd'hui met tout en œuvre pour se reconstruire.

Je voudrais rappeler que la Guinée Bissau, dont la langue officielle est le portugais, est membre participant aux Sommets de la Francophonie depuis 1986, membre de la zone franc depuis 1998 et membre de l'APF depuis juillet 1997. Les liens qui nous attachent sont forts, et je voudrais assurer nos amis bissau guinéens du sentiment de solidarité qui nous anime, nous, parlementaires de différents pays francophones, lorsque nous voyons les conditions dans lesquelles l'Assemblée nationale populaire siège et mène à bien son rôle de législateur et de contrôleur du Gouvernement.

C'est dans cet esprit de solidarité et d'amitié que s'ouvre aujourd'hui ce séminaire parlementaire de l'APF. Depuis la création de ce programme en 1994, deux séminaires sont organisés chaque année par notre Secrétariat général. Ils permettent à des parlementaires de différents pays de se rencontrer, de partager leurs expériences acquises, de comparer les systèmes institutionnels de leur pays respectif et les modes de fonctionnement de leurs Assemblées. Je remercie à ce titre les conférenciers, venus de Belgique, du Gabon, de Guinée, de France, du Mali et du Sénégal, d'avoir bien voulu accepter d'animer ces travaux et de partager leur expérience avec leurs collègues nouvellement élus de l'Assemblée nationale de Guinée Bissau.

Nos travaux vont porter sur la place de l'institution parlementaire en tant que pouvoir législatif, puis sur le rôle de la majorité et de l'opposition dans le travail parlementaire, pour en venir enfin à des considérations plus techniques sur l'élaboration de la loi, fonction principale du Parlement.

Je souhaite que le système de traduction simultanée que nous avons prévu permette à chacun de s'exprimer, aussi bien en atelier, où les échanges sont en général spontanés, qu'en séance plénière. Le matériel de sonorisation, d'interprétation simultanée et d'enregistrement a été acquis par l'APF pour l'Assemblée de Guinée Bissau, afin de remplacer le matériel dont elle disposait avant les troubles. Je souhaite que cela soit un premier pas pour que d'autres séminaires ou manifestations soient organisés ici à Bissau.

Sachez que je tiens beaucoup au succès de ce séminaire, car si la Guinée Bissau est membre de l'APF depuis 1997, les événements survenus dans le pays n'ont malheureusement pas permis la participation de la section bissau guinéenne à l'APF en 1998 et 1999. Nous inaugurons donc aujourd'hui le début d'une nouvelle phase de relations étroites entre l'Assemblée de Guinée Bissau et l'APF.

J'ajouterai enfin qu'en cette année 2001 qui est placée sous le signe du dialogue des cultures – c'est le thème du prochain Sommet des Chefs d'État de la Francophonie à Beyrouth – les liens entre les communautés linguistiques doivent être renforcés, et notamment ceux entre la Lusophonie et la Francophonie. Je suis en effet très attaché à ce que notre objectif ne soit pas le triomphe d'une langue, mais celui du plurilinguisme, et je suis profondément convaincu que les identités culturelles sortiront renforcées d'un réel dialogue. C'est l'un des messages que nous comptons faire passer au Sommet de Beyrouth en octobre prochain.

Je vous remercie.

**Message de M. Nicolas AMOUGOU NOMA**  
**1<sup>er</sup> Vice-Président de l'Assemblée nationale du Cameroun**  
**Président de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie**

Monsieur le Président,  
Monsieur le Ministre des relations avec le Parlement,  
Messieurs les Ambassadeurs, Excellences,  
Chers collègues et amis de l'APF,

Au nom de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie, je tiens à remercier très chaleureusement le Peuple, l'Assemblée nationale populaire et le Gouvernement de Guinée Bissau de nous recevoir à l'occasion de ce séminaire.

Permettez-moi de remercier tout particulièrement le Président Jorge Malu, que nous avons eu le plaisir de recevoir à Yaoundé en juillet dernier pour la session ordinaire de l'APF, et qui, à son tour, nous reçoit chez lui.

Je saisis cette occasion pour rendre hommage à son Excellence M. Kumba Yala, Président de la République, dont l'élection en janvier 2000 à la magistrature suprême a permis le retour à une période de stabilité.

La présence aujourd'hui du Premier ministre, des membres du Gouvernement, de Mesdames et Messieurs les Représentants du Corps diplomatique et consulaire confèrent à notre rencontre une dimension particulière.

Je tiens à vous remercier profondément de l'intérêt que vous portez à nos activités parlementaires.

Excellences,  
Mesdames, Messieurs,

Je souhaiterais rappeler que c'est le discours du Président Léopold Sédar Senghor qui déclarait en 1966 que : « ce sont les peuples, qui, par l'intermédiaire de leurs élus, pousseront les gouvernements à aller de l'avant. Il faudrait réunir dans une association interparlementaire les Parlements de tous les pays où l'on parle le Français » qui est à l'origine de la naissance de notre Assemblée.

C'est ainsi que fût créée l'Association internationale des parlementaires de langue française en 1967, réunissant les parlementaires d'une soixantaine de sections issues de Parlements d'Afrique, d'Amérique, d'Asie et d'Europe.

Au fil des années notre Assemblée connaîtra des changements qui la conduiront à modifier son appellation pour devenir en 1997, lors de sa XXIV<sup>e</sup> Session ordinaire à Abidjan, l'Assemblée parlementaire de la Francophonie.

C'est depuis le Sommet de Maurice en 1993, et depuis celui de Cotonou en 1995 que la décision a été prise par les Chefs d'État et de Gouvernement des pays ayant le français en partage de reconnaître notre Organisation comme la seule organisation interparlementaire de la Francophonie et de nous consacrer comme Assemblée consultative de la Francophonie.

Notre présence ici se place dans le contexte de la Charte de la Francophonie adoptée à Hanoi et qui fait de nous un acteur à part entière de la scène francophone. Nous sommes certes, un Parlement consultatif sans pouvoir législatif, mais nous constituons un lien démocratique entre les Institutions et les Peuples de la Francophonie. Par nos débats, nos propositions et échanges d'informations sur tous les sujets communs intéressant notre Communauté nous constituons ainsi une plate-forme incontournable de la Francophonie. Pour ce faire, nous travaillons en étroite collaboration avec le Secrétaire général de la Francophonie, M. Boutros Boutros-Ghali, avec lequel nos relations sont particulièrement constructives et confiantes.

Cette collaboration s'est notamment traduite par une participation de notre Assemblée aux missions d'observation des élections de l'Organisation Internationale de la Francophonie.

Un autre aspect de notre travail en tant qu'Assemblée consultative de la Francophonie est l'appui que nous apportons à la démocratie. Comme vous le savez cet aspect est conforme à notre mandat d'élu et constitue même notre raison d'être.

En effet, si en 1967, quand nos grands anciens ont créé l'AIPLF, première des actuelles institutions de la Francophonie à voir le jour, plusieurs années avant la Conférence de Niamey et la création de l'Agence, notre mission, outre la volonté de fédérer les parlementaires s'exprimant dans notre langue commune, était principalement de contribuer au rayonnement de la langue française. Elle a considérablement évolué depuis cette époque.

Aujourd'hui, nous sommes en effet profondément attachés à défendre dans l'ensemble de l'espace francophone les valeurs que nous croyons être les valeurs communes de notre organisation, en particulier la démocratie parlementaire et l'État de droit.

En effet, rassemblant des Parlements élus, nous avons assis notre combat en faveur de la démocratie sur le respect de quelques principes simples que nous croyons universels :

je citerai au premier point les élections libres et transparentes comme seule mode d'accession au pouvoir et donc le refus de la transmission du pouvoir par les armes, le respect du choix des électeurs, le respect des droits de l'opposition, qui a aussi des devoirs, ainsi que le respect des libertés fondamentales. C'est dans cette logique que nous avons fermement condamné les prises du pouvoir par la force des armes et nous avons décidé de suspendre ceux de nos membres qui n'avaient plus de Parlement régulièrement élu.

Nous nous retrouvons aujourd'hui pour une occasion particulière : un séminaire parlementaire. Je voudrais rapidement mentionner que notre action en faveur de la démocratie passe également par des activités moins visibles mais en profondeur, à savoir nos programmes de coopération interparlementaire. Ces programmes sont financés pour permettre d'appuyer très concrètement les Parlements des pays du Sud, notamment en améliorant la formation et les conditions de travail des parlementaires. C'est notre façon de contribuer ainsi très concrètement au progrès de la démocratie au quotidien.

Je tiens à exprimer au travers de ce message combien je suis heureux qu'un tel séminaire soit organisé pour l'ensemble des parlementaires, marquant ainsi la reprise des activités de la section bissau guinéenne de l'APF et la relance du processus démocratique dans ce pays qui a beaucoup souffert.

Sur ce message d'espoir, je souhaite le plus grand succès aux travaux de ce séminaire.

Je vous remercie.

**Discours d'ouverture de S.E.M Jorge MALU**  
**Président de l'Assemblée nationale populaire de Guinée Bissau**

Son Excellence Monsieur le ministre des Affaires parlementaires,  
Son Excellence Monsieur le représentant du Président de l'APF,  
Son Excellence le représentant du Secrétaire général de l'APF,  
Son Excellence Monsieur le représentant spécial du Secrétaire général des Nations Unies,  
Messieurs les Ambassadeurs,  
Dignitaires parlementaires,  
Mesdames et Messieurs,

Permettez-moi, avant tout, de saluer et féliciter tous ceux qui ont rendu possible la tenue de ce séminaire destiné aux députés bissau guinéens, qui a bénéficié de l'appui inconditionnel de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie. En premier lieu, je remercie son Président, M. Nicolas Amougou Noma, 1<sup>er</sup> Vice-Président de l'Assemblée nationale du Cameroun. Je tiens à rendre hommage à M. Jacques Legendre, Secrétaire général de l'APF qui, depuis les premiers contacts, a rapidement été convaincu de l'intérêt d'un séminaire à Bissau, et grâce à qui ce projet a été réalisé. Enfin, à tous les illustres invités, j'adresse mes chaleureuses paroles de bienvenue, leur souhaitant un bon séjour dans la patrie de Cabral.

L'Assemblée nationale populaire de la République de Guinée Bissau a été créée en 1973, en pleine lutte de libération nationale. 120 députés furent alors élus dont 80 étaient des éléments sortis des masses ouvrières et étudiantes, les 40 restants étant des cadres militants. Elle a fonctionné jusqu'en 1994 selon un système de parti unique, dirigé par le Parti africain pour l'indépendance de la Guinée et du Cap Vert (PAIGC). Le 24 septembre 1973, l'Assemblée proclama unilatéralement l'indépendance du pays. Institution suprême, elle est l'émanation de la volonté populaire, et symbole de la reconquête de l'identité du peuple bissau guinéen. Celle-ci a eu pour première mission de proclamer la création de l'État Bissau guinéen et de voter la Première Constitution de la République.

Dans le contexte de libéralisation économique intervenue en 1986, l'ouverture du système politique s'est avérée impérative, aboutissant à la création de divers partis politiques et de la Commission multipartite de transition, organe issu d'un accord politique signé en août 1992 entre le PAIGC et la quasi totalité des partis de l'opposition. Tout ce processus a abouti à l'organisation des premières élections législatives démocratiques en novembre 1994. 100 députés furent élus appartenant à diverses formations politiques permettant ainsi de voir émerger la première Assemblée multipartite de notre histoire.

La composition politique de l'Assemblée a été alors la suivante : un parti avait la majorité absolue, le PAIGC (62 députés), plusieurs partis de l'opposition se partageaient le reste des sièges : la Résistance de Guinée Bissau (RGB), 19 députés, le Parti de la Renovation Sociale (PRS), 12 députés, l'Union pour le changement (UM), 4 députés, la Ligue guinéenne de protection écologique (LIPE), 2 députés et, enfin le Front pour la libération de la Guinée (FLING), 1 député.

Le 7 juin 1998, un conflit politico-militaire s'est engagé. Il a paralysé quasiment le fonctionnement de l'Assemblée, réduisant le rôle du Parlement à la recherche de solutions pacifiques pour régler la situation de crise du moment. Pendant cette période, la Commission permanente de l'ANP a mis sur pied une commission de bons offices qui avait pour objectif premier de réunir autour d'une même table les parties en conflit en vue de parvenir à une solution pacifique.

Avec la signature des Accords d'Abuja, le conflit a pris fin le 7 mai 1999, et il a été possible d'organiser le 28 novembre 1999 les secondes élections législatives démocratiques de l'histoire de la Guinée Bissau. A l'issue des résultats, la représentation parlementaire a été la suivante : le PRS, parti victorieux, a obtenu 38 sièges, le RGB 29 sièges, le PAICG 24 sièges, l'Alliance démocratique AD/PSD et l'UM 3 sièges chacun, l'Union nationale pour la démocratie et le progrès (UNDP) et le Front démocratique social (FDS) un siège chacun.

Ces élections ont apporté une nouvelle expérience à notre Parlement. Rappelons-nous qu'en 1973, nous vivions dans un régime monopartite, en 1994 dans un système où un parti avait la majorité absolue et qu'aujourd'hui nous sommes dans un système parlementaire où le parti qui a remporté les élections ne dispose que d'une majorité simple.

Cette Assemblée nationale populaire, qui a été mise en place le 28 janvier 2000, composée d'environ 85% de nouveaux députés avec peu d'expérience parlementaire, s'est préoccupée d'améliorer la qualité des débats parlementaires. Elle a ainsi multiplié plusieurs partenariats, aussi bien bilatéraux que multilatéraux, pour trouver les financements nécessaires à l'organisation de séminaires destinés à enrichir les connaissances de nos députés.

Le Parlement bissau guinéen a adhéré à diverses organisations interparlementaires et a multiplié les accords de coopération avec d'autres Assemblées parlementaires. En juillet 1997, il est devenu membre de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie, participant à diverses conférences organisées par cette institution. Malheureusement, cette coopération a été interrompue suite au conflit politico-militaire dans lequel a été plongé le pays.

Chers députés,  
Illustres invités,

Permettez-moi également de faire un bref historique de l'APF.

Créée à Luxembourg en 1967, l'Association internationale des parlementaires de langue française (AIPLF) est devenue, en 1998, l'Assemblée parlementaire de la Francophonie, affirmant ainsi sa vocation à être l'organisation interparlementaire des pays membres de la Francophonie, tel que l'avait reconnue le Sommet des chefs d'État et de Gouvernement des pays ayant en commun l'usage du français réuni à Dakar en mai 1989.

Depuis de nombreuses années, l'AIPLF n'a cessé d'œuvrer en faveur du développement de la Démocratie parlementaire dans le respect du pluralisme politique, à partir de processus électoraux démocratiques. Elle s'est voulue être le lien démocratique entre les institutions et les peuples de la Francophonie. Aussi, les Chefs d'État et de Gouvernement ont-ils décidé de reconnaître l'AIPLF comme l'assemblée parlementaire consultative de la Francophonie lors du Sommet de Maurice d'octobre 1993.

Son statut de « Parlement de la Francophonie » a été confirmé par la charte de la Francophonie adoptée définitivement à Hanoi en novembre 1997. Pour se mettre en

conformité avec cette charte, elle a, lors de sa XXIV<sup>e</sup> Session ordinaire tenue à Abidjan en juillet 1998 décidé de modifier son appellation.

L'Assemblée parlementaire de la Francophonie est un lieu de débats, de propositions et d'échanges d'informations sur tous les sujets d'intérêt commun à ses membres. Elle engage et met en œuvre des actions en faveur du développement de la démocratie, de l'État de droit et des droits de l'Homme, à travers des prises de position publiques et par des missions de bons offices, en coordination avec le Secrétaire général de la Francophonie. Elle organise, en liaison avec l'Agence de la Francophonie, des missions d'observation des élections à chaque fois qu'elle en est saisie.

Elle mène également des actions dans le domaine de la coopération interparlementaire en mettant en œuvre des programmes d'appui au bénéfice des parlements des jeunes démocraties, comme c'est le cas aujourd'hui avec ce séminaire.

Chers députés,  
Chers invités,

Retrouvant son fonctionnement normal dès le 28 janvier 2000, avec le concours des députés démocratiquement élus, l'Assemblée a repris ses activités conjointes avec l'APF. Elle a participé ainsi à diverses réunions des sections membres de cette organisation, de même qu'à la session ordinaire de juillet 2000.

Différents engagements pris ont permis, depuis le début de la législature, de réaliser plusieurs séminaires et conférences, notamment des séminaires consacrés à l'éthique parlementaire, au protocole parlementaire ou encore à la révision constitutionnelle.

Aujourd'hui, grâce au concours de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie, nous sommes ici présents pour célébrer, une fois de plus, une cérémonie d'ouverture d'un nouveau séminaire consacré à trois thèmes importants, à savoir :

- les relations entre les trois pouvoirs : législatif, exécutif et judiciaire ;
- le rôle de la majorité et de l'opposition dans les travaux parlementaires ;
- les procédures législatives et budgétaires.

Ils seront développés en séance plénière par chaque intervenant au travers de leurs exposés, puis travaillés en ateliers.

L'objectif de ce séminaire est essentiellement de permettre l'échange d'expériences entre parlementaires des différents pays représentés, de comparer notre système institutionnel et le fonctionnement de notre Parlement avec les leurs. Tout ceci permettra, concernant les représentants du peuple, de mieux connaître le rôle de la majorité, de l'opposition et du législateur en général, de mieux cerner les techniques d'élaboration des lois, fonction principale du Parlement attribuée par la Constitution.



Dignitaires parlementaires,  
Chers invités,

C'est un honneur que d'avoir eu l'opportunité, pour la première fois, dans un pays d'expression portugaise, d'organiser un séminaire parrainé par l'Assemblée parlementaire de la Francophonie. Cela dit, chers députés, nous devons activement nous investir dans ce séminaire afin que les enseignements recueillis servent à améliorer considérablement le travail parlementaire ainsi que les relations entre majorité et opposition, à renforcer nos savoirs quant aux relations entretenues avec les autres organes de souveraineté, enfin, à rendre plus productif notre travail législatif.

Chers députés, illustres invités, je termine en vous souhaitant un bon travail à tous.  
Je déclare ouvert les travaux de ce séminaire.

Je vous remercie.



ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DE LA FRANCOPHONIE

**Mardi 8 mai 2001**

LES RELATIONS ENTRE LES POUVOIRS  
LÉGISLATIF, EXÉCUTIF ET JUDICIAIRE

- ◆ Intervention de M. Alpha Mohamed Diallo, Député (Guinée)
- ◆ Intervention de M. Joël Bourdin, Sénateur (France)
- ◆ Synthèse des travaux des ateliers



**Intervention de M. Alpha Mohamed DIALLO**  
**Député (Guinée)**

L'Assemblée nationale guinéenne se réjouit de l'honneur qui lui échoit de présenter, à l'occasion d'une si respectable rencontre, un thème de débats portant sur les relations entre les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire.

L'honneur et la joie sont d'autant plus grands que le Parlement pluriel guinéen est à ses balbutiements, c'est-à-dire très jeune (première législature).

Dans les fondements juridiques des régimes, l'exercice du pouvoir reste le repère important sinon le plus important qui détermine la nature politique qui s'y applique autrement dit c'est à travers la façon dont s'exerce le pouvoir de l'État sur ses citoyens que se définit le régime politique en vigueur dans ce pays.

Dans l'analyse classique de l'exercice du pouvoir, fondée sur la théorie classique de la séparation des pouvoirs, nous distinguons :

- La puissance législative ;
- La puissance exécutive ;
- La puissance de juger ;

Pour assurer et garantir la liberté, il convient d'éviter que ces trois pouvoirs soient tenus par une seule et même main d'où la notion de séparation de pouvoirs mais cette théorie n'exige pas que chacun des pouvoirs soit attribué à un organe distinct, elle impose qu'un seul organe ne soit pas titulaire de la plénitude des pouvoirs.

C'est pourquoi, Montesquieu, dans l'analyse qu'il fait des relations entre les trois pouvoirs, particulièrement entre le législatif et l'exécutif, s'est fondé sur le fait que chaque corps ou personne dispose tant de la faculté de « statuer » que de la faculté « d'empêcher » c'est-à-dire que le législateur peut adopter des lois (faculté de statuer), mais l'exécutif doit avoir la possibilité de s'opposer à ces lois (faculté d'empêcher) et vice versa.

Paraphrasons John Stuart Mill qui en 1862, disait que le Parlement est à la fois les yeux, les oreilles et la voix de ceux qui l'ont mandaté en ces termes :

*« une assemblée représentative a pour tâche principale de surveiller le Gouvernement et d'exercer un contrôle sur ces actions : elle doit jeter la lumière sur ces actes, rendre obligatoires la communication et la justification de tous ceux qui paraissent douteux, les censurer s'ils semblent condamnables... outre cela, le Parlement a pour office d'être en même temps commission de règlement de griefs et forme des opinions ».*

L'évolution de la théorie de la séparation des pouvoirs a très certainement conduit à la démocratie qui repose sur l'idée qu'un peuple doit pouvoir se gouverner et ses représentants doivent être tenus pour responsables de leurs actes.

Dans les régimes démocratiques ouverts, les parlements revêtent diverses formes ; la différence essentielle réside dans les rapports qu'ils entretiennent avec l'ensemble du système politique dont ils font partie.

Ces formes sont essentiellement de deux ordres :

- le système parlementaire
- le système présidentiel

Dans un système parlementaire, l'exécutif et les dirigeants du Gouvernement sont choisis au sein de la majorité du Parlement devant lequel ils sont responsables.

Dans un régime présidentiel l'exécutif et les ministres sont entièrement indépendants du corps législatif. Que ce soit en régime parlementaire ou présidentiel, une assemblée doit faire contrepoids à l'exécutif. Nulle institution gouvernementale ne devrait pouvoir agir sans assumer ses responsabilités devant la nation et sans qu'un individu ou une organisation autre qu'elle même ne veille à ce qu'elle agisse conformément à ce principe.

La distinction est capitale en ce qui concerne le rôle dévolu au pouvoir législatif qui tire sa légitimité de la Constitution.

Les caractéristiques d'une Assemblée législative sont diverses et présentent souvent des rapports avec les traditions historiques et culturelles de la nation ou de l'Etat. Mais pour le cas des Parlements africains il est à noter qu'ils sont essentiellement « Le produit, le résultat d'une relecture des Constitutions des anciens pays colonisateurs ». Pour cela, nous pouvons dire avec A. de Raulin (Maître de conférence à l'Université du Havre) que les Constitutions africaines se caractérisent par leur mimétisme constitutionnel rénové par rapport aux Constitutions des puissances coloniales.

Ainsi donc faute de traditions et d'expériences parlementaires, faute de moyens matériels et financiers conséquents, faute d'expertise, les Parlements africains fonctionnent dans des conditions difficiles.

A bien des points de vue, la République de Guinée, présente aujourd'hui de nombreux traits communs avec les autres Etats africains : elle a vécu sous domination française pendant plus de soixante ans, après son accession à l'indépendance, elle est devenue un Etat à régime présidentiel à parti unique. Ce n'est qu'en décembre 1990 qu'elle s'est dotée d'une loi fondamentale tenant lieu de Constitution consacrant le pluralisme démocratique.

Cette loi fondamentale votée le 23 décembre 1990 détermine les relations existant entre les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire ; elle prévoit, pour éviter l'appropriation de tous les pouvoirs par une seule institution ou par une seule personnalité, la séparation des pouvoirs qui est un principe fondamental de la démocratie. Chacun de ces pouvoirs de l'Etat est séparé et indépendant des autres, mais dans la réalité pratique le législatif et l'exécutif ont besoin d'une collaboration étroite.

## **I - RAPPEL DES FONCTIONS ESSENTIELLES DES TROIS POUVOIRS**

### ***A – DU POUVOIR EXÉCUTIF***

La Loi fondamentale guinéenne donne des prérogatives importantes au Président de la République et d'ailleurs le régime guinéen est présidentiel.

#### **Du Président de la République**

- Le Président de la République est élu au suffrage universel direct (Article 24) ;
- Il est garant de l'État et assure le fonctionnement régulier des pouvoirs publics, l'indépendance nationale, l'intégrité du territoire, le rétablissement ou le maintien de l'ordre public, le respect de la loi fondamentale. Il peut déclarer l'état de siège, d'urgence et de guerre lorsque les intérêts nationaux sont menacés (Articles 37 et suivants) ;
- Il nomme et révoque les ministres qui ne sont responsables que devant lui, il nomme à tous les emplois civils et militaires ;
- Il est chef des armées, dispose du droit de grâce et nomme les magistrats du siège, négocie les engagements internationaux ;
- Il a la possibilité d'adresser des messages à la nation ou à l'Assemblée nationale et le droit de dissolution de l'Assemblée (Article 44) ;
- Il dirige la diplomatie, nomme les Ambassadeurs et les Chefs de missions (Article 42).

### ***B – DU POUVOIR LÉGISLATIF***

L'Assemblée nationale vote seule la loi. Cette dernière fixe les règles concernant (Article 59) :

- Les garanties des libertés et droits fondamentaux, les conditions dans lesquelles ils s'exercent et les limitations qui peuvent y être portées ;
- Les droits civiques, la nationalité, l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, les successions et les libéralités ;
- Les sujétions imposées pour la défense nationale aux citoyens en leur personne et leurs biens ;
- La détermination des infractions, les peines qui leur sont applicables, la procédure pénale, l'amnistie, la création et la composition des ordres de juridiction et le statut des magistrats ;
- L'assiette, le taux, les modalités de recouvrement et de contrôle des impôts de toutes natures et des contributions obligatoires ;

- Le régime électoral de l'Assemblée nationale en tout ce qui n'est pas indiqué par la loi fondamentale, le régime électoral des conseils élus des collectivités territoriales ;
- Les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'État ;
- Le régime d'émission de la monnaie ;
- La création des catégories d'établissements publics ;
- L'expropriation, la nationalisation ou la privatisation d'entreprises.

La loi détermine les principes fondamentaux :

- de l'organisation générale de la défense nationale et du maintien de l'ordre public ;
- de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ;
- de l'enseignement ;
- du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales ;
- du droit de travail, du droit syndical et de protection sociale ;
- du développement culturel et de la protection du patrimoine et de l'environnement.

Des lois de finances, des lois de plan et des lois de programmes déterminent l'ensemble des ressources et des charges de l'État, les orientations pluriannuelles de développement et les objectifs de l'action économique et sociale de l'Etat.

### ***C - DU POUVOIR JUDICIAIRE***

Le pouvoir judiciaire est indépendant des pouvoirs exécutif et législatif. Il est exercé exclusivement par les cours et tribunaux. Les magistrats ne sont soumis, dans l'exercice de leurs fonctions, qu'à l'autorité de la loi, les magistrats du siège sont inamovibles dans les conditions déterminées par la loi, des magistrats sont nommés par le Président de la République ; ceux du siège après avis du conseil de la magistrature.

Le principe de l'indépendance du pouvoir judiciaire est posé par la loi fondamentale. Elle place la cour suprême, les cours et les tribunaux parmi les institutions de la République. Compte tenu des caractères présidentiel et libéral du système, un troisième pouvoir indépendant est absolument nécessaire.

## **II - DES RELATIONS ENTRE LES TROIS POUVOIRS**

En Guinée, l'élection du Président de la République par les citoyens est un gage de légitimité par rapport au législatif, d'autant qu'ils tirent tous deux leurs légitimités de la même origine.

## ***A – LA PRÉPARATION DES TEXTES LÉGISLATIFS***

L'initiative des lois n'appartient pas qu'aux seuls députés, elle est aussi une prérogative accordée au Président de la République. Ainsi reconnaît-on à l'exécutif un droit d'amendement (Art. 69), une possibilité de soulever l'exception d'irrecevabilité à certaines propositions de lois ou d'amendements, de soulever la question préalable dont l'objet est de faire décider qu'il n'y a pas lieu de délibérer ou d'exciper la notion de renvoi.

L'exécutif dispose également d'une certaine maîtrise de l'ordre du jour de l'Assemblée en faisant inscrire par priorité un projet à l'ordre du jour. Enfin la préparation des lois de finances incombe essentiellement au Gouvernement.

Selon leur origine, les textes de loi s'appellent projets de loi ou propositions de loi. Mais quelle que soit leur provenance, ces textes, pour être promulgués, doivent passer par l'Assemblée nationale (sauf recours au référendum après consultation du Président de l'Assemblée nationale).

### a) - Les projets de loi

D'initiative gouvernementale, ils sont présentés à l'Assemblée nationale par le ou les ministres désignés par le Président de la République.

Il est à noter de manière générale que les projets de loi sont de très loin supérieurs en nombre aux propositions de loi. Cela semble traduire le fait qu'en Guinée mais aussi partout en Afrique, le Gouvernement dispose d'une compétence technique plus importante (conseillers techniques). L'Assemblée nationale peut habiliter le Président de la République à prendre des mesures qui relèvent de la loi (pour un délai donné et pour des objectifs qu'elle précise) ou des lois organiques (Art. 66 et 67 de la loi fondamentale).

### b) - Les propositions de lois

Elles sont l'initiative des députés, initiative très restreinte du fait que la loi fondamentale rend irrecevable toute proposition de loi qui entraînerait une réduction des ressources publiques ou une aggravation des charges financières ; sauf si les auteurs prévoient des recettes compensatrices.

Le règlement intérieur de l'Assemblée précise de plus que :

« Les propositions émanant des Députés sont communiquées immédiatement au Président de la République qui doit faire connaître son avis dans les dix jours à compter de leur transmission ». Ce qui donne ainsi au Président de la République la faculté « d'amender » les textes venant des députés .

Au cours de l'instruction des projets ou propositions de loi, il est permis à la commission saisie au fond d'entendre les membres du Gouvernement au cours d'auditions où les techniciens des différents départements apportent des éclaircissements sur des questions complexes.



Cette instruction des textes pose également le problème de la nécessité d'une formation permanente du député pour la maîtrise des dossiers soumis à son examen.

Le Président de la République peut, dans les délais de promulgation, inviter les députés à un examen approfondi en seconde lecture. Dans ce cas le vote de la loi n'est valable que si les deux tiers des députés se sont prononcés en sa faveur.

La promulgation des lois est à la diligence du Président de la République. Elle doit se faire dans les quinze jours qui suivent la transmission, sauf en cas d'urgence déclarée par l'Assemblée, auquel cas le délai est réduit à cinq jours.

Les lois organiques (celles qui ont trait à l'organisation des pouvoirs publics) ne peuvent être promulguées que si la Cour suprême, obligatoirement saisie par le Président de la République, les a déclarées conformes à la Constitution.

La saisine de la Cour suspend ainsi le délai de la promulgation qui reprend son cours dès notification de l'arrêt définitif de la Cour suprême au Président de la République.

#### c) - Le contrôle parlementaire

Au-delà de la forme des régimes, le contrôle de l'Exécutif par le Parlement est minutieusement rationalisé par les textes constitutionnels. Seulement tout en permettant aux élus de la nation de s'acquitter des mandats à eux confiés, le contrôle ne doit pas déboucher sur une paralysie de l'action gouvernementale ou sur une instabilité ministérielle chronique incompatible avec la bonne gouvernance de l'Etat.

Le contrôle parlementaire s'exerce souvent à travers des structures et des techniques qui ont toutes pour finalité commune l'encadrement de l'exécutif dans un sens plus conforme aux aspirations de la nation.

Ce contrôle s'exerce par :

- la plénière de l'Assemblée
- les commissions parlementaires
- les questions orales et/ou écrites
- les commissions d'enquête parlementaire

Les périodes d'exception correspondent à l'état de siège et à l'état d'urgence qui sont décrétés par le Président de la République sur avis du Président de l'Assemblée nationale.

L'Assemblée nationale se réunit alors de plein droit lorsqu'elle n'est pas en session. Elle doit autoriser la prorogation de l'état d'exception. Durant cette période, le Président de la République ne peut pas dissoudre l'Assemblée.

Certains observateurs notent qu'en régime présidentiel, le Président de la République dispose d'un pouvoir exorbitant (droit de veto pour les lois votées par l'Assemblée, absence de responsabilité politique du Gouvernement devant le Parlement, droit de communiquer du Président de la République avec l'Assemblée par des messages, droit pour les ministres d'être entendus à tout moment, droit de réviser la Constitution, brièveté des sessions) ; en Guinée pour éviter un trop grand déséquilibre ce pouvoir est atténué. En effet, l'ordre du

jour de l'Assemblée est fixé par elle-même, le Président de la République possède le droit de dissolution mais celui-ci ne peut être prononcé avant la troisième année de la législature et plus d'une fois au cours du même mandat. Dans le cas de dissolution, des nouvelles élections ont lieu dans les 60 jours qui suivent et si celles-ci renvoient à l'Assemblée une majorité de députés favorables à la position adoptée par l'ancienne majorité sur la question qui a provoqué la dissolution, le Président de la République doit démissionner.

d) - Autres pouvoirs de l'Assemblée

- Si le Président de la République est compétent pour négocier, ratifier ou approuver les engagements internationaux, certains d'entre eux doivent faire l'objet d'une autorisation parlementaire avant d'être ratifiés : ce sont les traités de paix, de commerce, les traités à accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'État, ceux qui sont de nature à modifier les dispositions législatives, ceux relatifs à l'état des personnes.
- La loi fondamentale donne également un pouvoir diplomatique important à l'Assemblée : celui d'autoriser la guerre.
- L'Assemblée nationale participe au pouvoir constituant en votant les lois organiques d'une part, et en participant à la révision de la loi fondamentale de l'autre car celles-là complètent celle-ci.
- L'Assemblée nationale a le pouvoir de révision constitutionnelle qu'elle partage avec le Président de la République.
- L'Assemblée nationale vote la loi d'amnistie et participe largement à l'organisation et au fonctionnement de la haute cour de justice devant laquelle sont traduits le Président de la République en cas de haute trahison ainsi que les membres du Gouvernement pour crimes et délits.

L'Assemblée nationale seule a le pouvoir de prendre (voter) une résolution de mise en accusation devant la Haute Cour de justice.

L'Assemblée nationale intervient dans le fonctionnement du pouvoir judiciaire en votant le budget du Ministère de la Justice ainsi que les lois organiques concernant le Conseil supérieur de la magistrature, la Cour suprême et le statut des magistrats.

Les juges sont également soumis à « l'autorité de la loi » car ils doivent appliquer les textes législatifs même si ceux-ci leur paraissent injustes.

## ***B – LE POUVOIR JUDICIAIRE ET LES AUTRES POUVOIRS***

En dehors du pouvoir d'interprétation reconnu au juge et qui donne naissance à la jurisprudence, les interventions du pouvoir judiciaire se situent à deux niveaux :

a) - Au niveau de la Cour suprême dans certaines procédures constitutionnelles

La Cour suprême est chargée de garantir le respect des règles constitutionnelles. Elle intervient principalement pour contrôler certains actes pris par les autres pouvoirs et pour vérifier la régularité des opérations électorales (présidentielle et législative) et l'authenticité des résultats.

La Cour suprême veille à la conformité et à la régularité de la campagne et du scrutin lorsque le Président de la République décide de recourir au référendum.

La Cour suprême constate l'empêchement du Président de la République après avoir été saisie par le Président de l'Assemblée nationale et elle installe la personnalité constitutionnellement chargée de la suppléance pour une durée maximale de 60 jours car un scrutin doit être organisé (sauf en cas de force majeure) trente cinq jours au moins et cinquante jours au plus après l'ouverture de la vacance.

b) - Arbitrage en matière de conflit entre l'exécutif et le législatif

La Cour suprême assure le contrôle de conformité avec la loi fondamentale de toutes les autres lois (lois organiques accords et traités internationaux, répartition entre les matières du domaine de la loi et celui du règlement).

Ainsi donc, le rôle du judiciaire est en principe de trancher les conflits qui peuvent survenir entre les deux autres pouvoirs d'authentifier les actes pris par ces derniers, d'organiser et surtout de veiller à ce que les opérations électorales se déroulent dans le respect strict des lois.

## CONCLUSION

« La Constitution guinéenne est une Constitution importée qui ne tient pas compte des réalités sociologiques africaines, ce qui, à terme peut conduire à des dysfonctionnements »<sup>1</sup>  
A. de Raulin s'interroge sur le caractère effectif de la Constitution guinéenne compte tenu du poids des traditions africaines.

A mon humble avis, il s'agit moins de mimétisme et de traditions africaines que de la volonté réelle de participer effectivement au développement de l'Afrique car tout le monde se réclame de la loi fondamentale qui est l'instrument de référence mais chaque acteur politique fait une appréciation différente de la démocratie et de la loi.

La marche vers la démocratie est ponctuée de soubresauts qui sont inhérents aux jeunes Etats. Il faut faire preuve de patience et comprendre que la transition démocratique comporte des aléas et problèmes d'ordre conjoncturel qui sont susceptibles d'être aplanis voire réglés d'un jour à l'autre.

Le mimétisme évoqué par A. de Raulin se situe essentiellement dans le désir de l'« intelligentsia » africaine de transposer à ce continent le multipartisme (d'où une floraison de partis ethniques : 48 en Guinée) alors que le bipartisme (aussi démocratique) permet

---

<sup>1</sup> in revue juridique et politique n°2 Mai-Septembre 1994 : « à partir du régime constitutionnel guinéen : réflexion sur les institutions futures de l'Afrique »

d'éviter que la vie politique soit entièrement fondée sur des clivages ethniques et peut favoriser et/ou faciliter l'alternance démocratique.

Pour terminer, nous pensons qu'il est également nécessaire de se pencher sur le caractère d'indépendance de la justice surtout en ce qui concerne la nomination des juges (une élection ne serait-elle pas plus judicieuse ?).

Nous espérons, par cet exposé, avoir suscité beaucoup de questions et que les débats qui s'en suivront permettront de mieux appréhender et de confronter les expériences parlementaires relatives aux relations des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire de nos différents pays afin de mieux jouer notre rôle d'acteur politique.

Je vous remercie.



**Intervention de M. Joël BOURDIN**  
**Sénateur (France)**

Sans renier l'héritage républicain et parlementaire, et la fidélité au principe de séparation des pouvoirs, l'aménagement des institutions établi en 1958 répond à l'objectif premier des fondateurs de la V<sup>ème</sup> République, qui est de restaurer l'État et de prévenir les débordements des assemblées qui avaient paralysé le fonctionnement des Républiques précédentes.

La Constitution élaborée en 1958 met en place un schéma institutionnel décrit par M. Debré, Garde des Sceaux du Général de Gaulle, comme « une collaboration entre les pouvoirs », avec « un Chef de l'État et un Parlement séparés, encadrant un Gouvernement issu du premier et responsable devant le second ».

Il convient d'observer que cette organisation des pouvoirs n'affecte que l'Exécutif et le Législatif ; conformément à la tradition institutionnelle française, le Judiciaire demeure une « autorité », dont l'indépendance est à la fois garantie et limitée.

Les mécanismes destinés à assurer la stabilité du régime ont longtemps fonctionné au seul profit de l'Exécutif (I) ; aussi, la réhabilitation du Parlement, qui est en cours, l'émancipation de l'autorité judiciaire, qui s'amorce, se révèlent des correctifs nécessaires au déséquilibre des pouvoirs (II).

**I – UNE COLLABORATION ENTRE LES POUVOIRS FAVORABLE A L'EXECUTIF**

La restauration de l'État, voulue par les constituants de 1958, s'est traduite dans les institutions par le renforcement de l'Exécutif, l'affaiblissement du rôle du Parlement et par la réglementation juridique des rapports entre le Parlement et le Gouvernement. Cet aménagement a rapidement créé un déséquilibre, au profit de l'Exécutif.

**A) Le renforcement de l'Exécutif**

- 1) Le Premier ministre est doté d'attributions importantes qui lui confèrent une prééminence réelle au sein du Gouvernement : il dirige l'action du Gouvernement (art. 21.1), dispose à titre principal du pouvoir réglementaire, et engage la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale (art. 49.1).
- 2) Mais le Président de la République est le détenteur initial du pouvoir exécutif, au même titre que le Parlement l'est du pouvoir législatif :
  - il veille au respect de la Constitution et assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'État (art. 5) ;

- la direction de l'État lui est entièrement confiée en cas de crise (art. 16) ; la décision de dissoudre l'Assemblée nationale lui appartient (art. 12) ; la possibilité d'un dialogue direct avec le peuple lui est ouverte par la voie du référendum (art. 11).
- C'est de lui que procède le Gouvernement : il nomme le Premier ministre et met fin à ses fonctions (art. 8) ; il nomme les autres ministres sur proposition du Premier ministre ; la procédure d'investiture du Gouvernement par l'Assemblée nationale est supprimée (art. 49.1).

En outre, l'indépendance du Gouvernement est confortée par l'incompatibilité des fonctions ministérielles avec le mandat parlementaire, ce qui contribue à réduire l'influence du Parlement.

L'autorité du Chef de l'État est renforcée par la réforme constitutionnelle de 1962 qui instaure le suffrage universel direct pour son élection, et lui confère de ce fait, une légitimité démocratique équivalente à celle des membres de l'Assemblée nationale.

## **B) L'affaiblissement du rôle du Parlement**

Il concerne à la fois l'organisation de l'institution, et ses fonctions.

### ***a) En matière d'organisation, l'effacement est inscrit dans l'encadrement du régime des sessions et la limitation du nombre des commissions.***

- La Constitution de 1958 avait initialement limité la durée des sessions en prévoyant deux sessions ordinaires par an, le Parlement pouvant toutefois être convoqué en session extraordinaire.
- Le souci de permettre une surveillance constante et étroite du Gouvernement avait conduit les régimes précédents à prévoir un nombre élevé de commissions parlementaires. Sous la V<sup>ème</sup> République, leur nombre est limité à six pour chaque assemblée, avec comme conséquence une pléthore d'effectifs pour certaines d'entre elles, et pour toutes, une déspecialisation de ces effectifs.

### ***b) Le déclin du rôle du Parlement tient également à l'encadrement de ses fonctions***

- S'agissant de la fonction législative, la délimitation du domaine de la loi prive le Parlement du monopole normatif

Jusqu'en 1958, la loi se définit comme l'acte voté par le Parlement, et apparaît, à ce titre, comme « l'expression de la volonté générale ». La conséquence est qu'il n'y a pas d'autorité supérieure à celle de la loi, et que son domaine est illimité. Le pouvoir réglementaire est un pouvoir dérivé, dont la vocation est « d'assurer l'exécution des lois ».

La Constitution de 1958 délimite a priori le domaine de la loi et reconnaît l'existence d'un domaine réglementaire autonome. La loi devient une catégorie d'acte juridique, soumise au

contrôle du Conseil Constitutionnel, institution nouvelle chargée de veiller à la conformité des lois à la Constitution.

Une telle répartition, qui limite la puissance du Parlement, est au surplus protégée. Deux techniques permettent au Gouvernement de prévenir tout empiètement du Législateur dans le domaine réglementaire : l'irrecevabilité<sup>1</sup>, qui est opposable a priori, et la délégalisation<sup>2</sup> par laquelle le Gouvernement intervient a posteriori.

- La seconde fonction, le contrôle de l'action gouvernementale, est bridée.

Ce contrôle s'effectue par deux grands types de procédés - les questions et commissions d'enquête, d'une part ; la censure, d'autre part - Evoquons le pouvoir de censure ; nous parlerons plus loin du procédé des questions et commissions d'enquête.

La mise en jeu de la responsabilité politique du Gouvernement s'effectue uniquement devant l'assemblée élue au suffrage direct, l'Assemblée nationale, à l'initiative du Premier ministre, ou des députés.

- 1) Le Premier ministre engage la responsabilité du Gouvernement sur son programme ou sur un texte<sup>3</sup>. Dans le premier cas, l'Assemblée approuve le programme par un vote de confiance à la majorité absolue des suffrages exprimés ; dans le second cas, le texte est considéré comme adopté sauf si une motion de censure est votée.
- 2) Les députés mettent en cause la responsabilité du Gouvernement en adoptant une motion de censure<sup>4</sup>. La principale innovation réside dans le mode d'adoption de la motion. Seuls sont recensés les votes qui la soutiennent ; c'est-à-dire que seuls les députés favorables à la censure participent au scrutin, qui a lieu à la tribune. La motion est adoptée à la majorité des membres composant l'Assemblée. Les députés qui ne participent pas au vote sont donc censés appuyer le Gouvernement.

### **C) La rationalisation des mécanismes parlementaires**

Pour les Constituants de 1958, l'action politique se traduisant avant tout par l'édiction de normes, le Gouvernement dispose de prérogatives lui assurant la direction effective du travail législatif et lui permettant d'encadrer une majorité faible, divisée ou encore indisciplinée. On évoquera les principales :

- la priorité pour la fixation de l'ordre du jour (art. 48.1) : de fait, si l'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement (cf. art. 39.1), le nombre des lois d'origine gouvernementale l'emporte de beaucoup sur celui des lois d'origine parlementaire ;
- la maîtrise du bicamérisme : les projets de lois sont déposés au choix du Gouvernement dans l'une ou l'autre assemblée (art. 39.2) ; et c'est le texte présenté

---

1 Cf. art.41 de la Constitution

2 Cf. art. 37.2 de la Constitution : le Gouvernement peut modifier par décret des textes législatifs adoptés dans des matières réglementaires.

3 (Cf. Constitution art. 49.1 et 49.3)

4 (Cf. Constitution art.49.2)



par le Gouvernement qui est discuté en séance publique par la première assemblée saisie (cf. art. 42).

- la détermination du rythme des débats : le Gouvernement peut déclarer l'urgence sur un texte, ce qui en limite le nombre des lectures (art. 45.2), interrompre la navette entre les deux assemblées pour donner le dernier mot à l'Assemblée nationale (art. 45.4), ou encore utiliser la procédure du vote bloqué (art. 44.3).

Le Gouvernement contrôle en outre l'exercice du droit d'amendement et encadre la procédure budgétaire. Des restrictions financières sont apportées à l'initiative législative (art.40).

#### **D) Le déséquilibre des relations entre l'Exécutif et le Législatif**

L'efficacité des mécanismes s'est toutefois avérée excessive après la formation d'un système de partis structurés, et d'une majorité de soutien au Chef de l'État et à son Gouvernement. La pratique institutionnelle qui s'est instaurée dès les premières années du régime a conduit à une instrumentalisation du Parlement, les prérogatives de l'Exécutif se superposant à la discipline politique de la majorité.

La collusion entre une majorité parlementaire et un Exécutif fort a confiné les députés dans un rôle passif, parfois poussé à l'absurde. De plus, les techniques du parlementarisme rationalisé ont servi à plusieurs reprises à exclure l'opposition du débat parlementaire.

Ses excès ont suscité des tentatives pour réhabiliter le Parlement. Se dessinait parallèlement un mouvement d'émancipation du Judiciaire.

## **II – LA RÉHABILITATION DU PARLEMENT ET L'ÉMANCIPATION DE L'AUTORITÉ JUDICIAIRE**

### **A) La réhabilitation du Parlement**

Sous la V<sup>ème</sup> République, l'ambition de rénover le travail parlementaire, de légiférer mieux, de développer et de diversifier les méthodes de contrôle a toujours été d'une actualité quasi-permanente. C'est certainement en matière de contrôle que les avancées ont été les plus rapides, la restriction du droit de censure incitant les assemblées à rechercher de nouvelles formes d'action. Par ailleurs, le souci de « décrisper » la vie politique, affiché par le Président Giscard d'Estaing dès 1974 a favorisé l'expression de la représentation nationale.

#### ***a) Les nouvelles formes du contrôle parlementaire***

##### **1) Des pouvoirs d'information en développement**

- Les questions ont connu une grande évolution ; indiquons, à titre d'illustration :

- qu'une procédure de questions au Gouvernement a été instaurée en 1974 à l'Assemblée nationale, puis au Sénat, par un accord direct avec l'Exécutif ; et les séances en sont télévisées.
  - que depuis 1978 et surtout 1981 la discussion de la loi de Finances comprend une phase de questions des députés au ministre dont le budget est examiné. La procédure est analogue à celle des questions au Gouvernement.
- Le rôle d'information des commissions permanentes s'est élargi<sup>5</sup>. Depuis 1996, en particulier, elles bénéficient, à leur demande et pour une durée n'excédant pas six mois, des prérogatives des commissions d'enquête.

Au sein de la commission des Finances, les rapporteurs budgétaires peuvent suivre et contrôler de façon permanente, sur pièces et sur place, l'emploi des crédits inscrits aux budgets des différents ministères<sup>6</sup>, et disposent du concours de la Cour des Comptes.

- Ajoutons que la disproportion des moyens d'information mis à la disposition respectivement le Gouvernement et le Parlement a poussé les assemblées à développer les effectifs d'aide et d'assistance aux parlementaires et à moderniser leurs méthodes et leurs instruments de travail, en se dotant en particulier d'instruments d'évaluation qui leur soient propres<sup>7</sup>.

## 2) Un accroissement des pouvoirs d'investigation

Le droit d'enquête, qui avait suscité de nombreux abus sous les Républiques précédentes, a été strictement encadré dans la Constitution de 1958, tandis que le phénomène majoritaire le privait par la suite d'une grande part de son intérêt.

Deux réformes intervenues en 1977 et 1991, ont donné aux *commissions d'enquête* des moyens nouveaux - notamment un droit de citation directe pour les auditions, qui est assorti de sanctions pénales - et amélioré leur fonctionnement en levant le secret des auditions.

Il faut toutefois souligner que le respect du principe de séparation des pouvoirs interdit qu'une commission d'enquête soit créée sur des faits donnant lieu à des poursuites judiciaires, et aussi longtemps que ces poursuites sont en cours ; de même, sa mission cesse dès l'ouverture d'une information judiciaire relative aux faits qui ont motivé sa création.

La délimitation précise des domaines respectifs de l'enquête parlementaire et des investigations judiciaires peut s'avérer délicate dans certains cas, mais elle peut donner lieu à une coopération : lorsque la commission d'enquête, en procédant à ses investigations, découvre des faits délictueux, elle peut transmettre les informations recueillies au ministère de la justice, aux fins d'ouverture d'une enquête.

*Les missions d'information* ont une vocation voisine de celle des commissions d'enquête, les parlementaires utilisant d'ailleurs l'une ou l'autre formule, en fonction du sujet et de

---

<sup>5</sup> Outre leurs attributions d'ordre purement législatif, les commissions permanentes assurent l'information de l'Assemblée en procédant à des auditions dans le cadre ou en dehors de la procédure législative ; elles peuvent aussi constituer des groupes de travail sur des sujets particuliers.

<sup>6</sup> Cf. ordonnance du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959

<sup>7</sup> En 1996, deux lois d'origine parlementaire ont créé les Offices parlementaires d'évaluation de la législation et des politiques publiques, qui viennent s'ajouter à l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, créé en 1983.

l'opportunité politique. Elles présentent toutefois l'avantage d'une plus grande facilité de création et d'un moindre formalisme dans les règles de fonctionnement.

***b) L'élargissement du cadre de l'activité parlementaire en 1995 a favorisé la réorganisation du travail au sein des assemblées.***

L'instauration d'une session unique de 120 jours était destinée, au plan technique, à aménager le rythme du travail parlementaire en augmentation constante et le contenu des débats ; elle s'inscrit, au plan institutionnel, dans la logique d'une diversification des pouvoirs du Parlement, et de sa capacité de contrôle de l'action gouvernementale, avec en particulier, la possibilité pour les assemblées, de déterminer chaque mois l'ordre du jour de plusieurs séances.

Ce mouvement est appelé à se poursuivre, puisqu'une réforme de la procédure budgétaire est actuellement à l'étude ; son objectif, qui est d'améliorer la gestion publique en rendant plus lisibles les missions de chaque ministère, coïncide avec l'ambition de rendre plus efficace le contrôle du Parlement sur les gestionnaires.

**B) L'autorité judiciaire : d'une indépendance protégée vers une émancipation réelle**

Si l'indépendance du judiciaire, gardien des libertés individuelles, a toujours été une exigence de la tradition républicaine, la primauté du politique, dont la légitimité s'appuie sur l'élection, ainsi que la méfiance à l'égard des juges, ont longtemps marqué l'organisation française ; en outre, le principe séparation des pouvoirs a justifié la mise en place d'un régime spécial de responsabilité pénale pour le Chef de l'État et les membres du Gouvernement, et de protection des parlementaires (les immunités).

Les dispositions de la Constitution de 1958 reflètent bien ce double aspect : le judiciaire n'est pas assimilé à un pouvoir, mais à une « autorité » dont l'indépendance par rapport à l'Exécutif et au Législatif est à la fois garantie et limitée.

***a) Une indépendance protégée mais limitée***

- L'immixtion de l'Exécutif dans le Judiciaire est institutionnalisée :
  - C'est le Président de la République qui est le garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire ;
  - le Président de la République préside le Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM), instance qui l'assiste pour les questions d'avancement et de discipline ; jusqu'en 1993, il en désignait également les membres et avait ainsi un droit de regard sur les nominations des magistrats soumises à l'aval du CSM ;
  - les magistrats du siège (les juges) sont inamovibles, mais leur carrière dépend de l'Exécutif ; par ailleurs, la règle de l'inamovibilité ne s'applique pas aux magistrats de parquet (qui représentent l'État devant les juridictions).
- Le Législateur est toutefois compétent dans deux domaines : la création de nouveaux ordres de juridiction et le statut des magistrats, qui est fixé par une loi organique et requiert donc en outre l'intervention du Conseil constitutionnel.

- En définitive, la principale garantie à l'indépendance de l'autorité judiciaire est que cette indépendance constitue, selon le Conseil constitutionnel, un principe à valeur constitutionnelle ; ni le Parlement ni le Gouvernement ne peuvent empiéter sur les fonctions dévolues aux juridictions en censurant leurs décisions, en leur adressant des injonctions ou en se substituant à elles dans le jugement de litiges relevant de leur compétence<sup>8</sup>.

La demande exprimée par l'opinion publique, et relayée par les médias, d'une moralisation de la vie politique, l'action de plusieurs magistrats qui ont mis en cause des élus, des membres et anciens membres du Gouvernement, ont conduit l'Exécutif à réduire son emprise sur le judiciaire. Toutefois, une réforme complète de la Justice n'a pu être menée à bien.

### ***b) Vers une émancipation réelle***

- 1) Une réforme constitutionnelle visant à conférer au Conseil Supérieur de la Magistrature une réelle indépendance, a été adoptée en 1993<sup>9</sup>. Le Conseil demeure présidé par le Président de la République, mais sa structure et sa composition sont notablement modifiées.

Le texte retire au Chef de l'État le droit de nommer tous les membres du Conseil et accroît la représentation des magistrats. Par ailleurs, le Conseil acquiert des pouvoirs importants dans la nomination des magistrats du siège.

Cependant, la nomination des magistrats du parquet continue dans une large mesure à lui échapper : les procureurs généraux sont nommés en conseil des ministres ; les nominations des procureurs sont soumises à l'avis simple du Conseil qui ne s'impose pas au Gouvernement, observons toutefois que depuis 1997, le Ministre de la justice a toujours suivi les avis du CSM.

- 2) Une Cour de Justice de la République (CJR) a été instituée en 1993 pour mettre fin à l'irresponsabilité pénale de fait des ministres dans l'exercice de leurs fonctions.

Précisons qu'auparavant les ministres relevaient de la Haute Cour de Justice, chargée de juger le Président de la République en cas de haute trahison.

La Cour de Justice de la République comprend trois magistrats professionnels issus de la Cour de Cassation, auxquels s'ajoutent douze parlementaires élus par les assemblées (à raison de six dans chacune).

La Cour de Justice de la République constitue une juridiction d'exception, mais contrairement à la Haute Cour, devant laquelle les ministres étaient mis en accusation par le Parlement, elle peut être saisie par tout particulier qui s'estime lésé par un crime ou un délit commis par un ministre dans l'exercice de ses fonctions. Les plaintes sont examinées par une commission des requêtes qui fonctionne comme une instance de filtrage.

---

<sup>8</sup> Conformément aux décisions conjuguées du Conseil constitutionnel et du Conseil d'Etat, cette règle s'applique aux juridictions administratives ; en effet, bien que le texte constitutionnel ne fasse aucune mention de juridictions spécialisées dans le contentieux administratif, la fonction juridictionnelle est exercée en France par deux ordres de juridictions –judiciaire et administrative.

<sup>9</sup> Cf. Loi constitutionnelle n°93-952 du 27 juillet 1993

La Cour de Justice de la République s'est réunie en mars 1999 pour juger trois anciens membres du Gouvernement<sup>10</sup> et a condamné l'un d'eux pour délit non intentionnel commis dans l'exercice de ses fonctions.

3) Une réforme plus complète de la Justice, qui permettait notamment d'accroître l'indépendance des magistrats du parquet, n'a pas abouti.

Les mesures contenues dans les projets de lois constitutionnelles présentés à partir de juin 1998 par le Gouvernement visaient d'une part, à renforcer les garanties relatives aux nominations des magistrats, l'ensemble de ces nominations devant obtenir l'avis conforme du Conseil Supérieur de la Magistrature ; d'autre part à clarifier les relations entre les parquets et le garde des sceaux en supprimant toute possibilité pour le garde des sceaux, de donner des instructions aux procureurs dans les affaires individuelles. En contrepartie, le garde des sceaux se voyait reconnaître un droit d'action propre, lui permettant de mettre en mouvement l'action publique ; par ailleurs, son rôle dans la définition des orientations de la politique pénale était confirmé.

Le mouvement en faveur d'une réhabilitation du Parlement devrait se poursuivre, avec comme objectif, on l'a vu, un plus grand contrôle de l'action publique.

Le moment semble venu de reconnaître à l'autorité judiciaire la place qui lui revient dans le système institutionnel de la République, non plus dans la dépendance politique ou l'indépendance totale, mais dans un système d'interdépendance avec les autres pouvoirs qui constitue la meilleure garantie contre l'arbitraire et en réalise la limitation.

C'est à ces deux conditions que le rééquilibrage des pouvoirs s'effectuera au profit des citoyens.

---

10 Dans le cadre du procès dit « du sang contaminé ».

**Synthèse des travaux en atelier sur le thème n°1**  
**« Les relations entre les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire »**

**Conférenciers : M. Alpha Mohamed DIALLO, Député (Guinée)**  
**et M. Joël BOURDIN, Sénateur (France)**

**- Mardi 8 mai 2001 -**

Après avoir écouté attentivement les présentations des conférenciers en séance plénière et questionné les conférenciers qui les accompagnaient dans leur réflexion, les participants aux trois groupes de travail sur le thème n° 1 en sont venus aux constatations suivantes :

Les trois niveaux de pouvoir décrits par les conférenciers sont généralement séparés et indépendants. Toutefois, ils doivent interagir efficacement, et de façon harmonieuse. Leurs pouvoirs respectifs sont prévus dans la Constitution de Guinée Bissau. Il faudra cependant que les formations politiques représentées à l'Assemblée nationale discutent davantage en profondeur des modalités de répartition des pouvoirs qui seront acceptables à tous dans la pratique. Il faut rechercher les consensus à cet effet.

Le régime politique en Guinée Bissau est un régime semi-présidentiel : le Premier ministre est nommé par le Président, il exerce le pouvoir exécutif. Ce type de régime semble convenir à la réalité politique, sociale et culturelle du pays ; il pose des limites à l'exercice d'un pouvoir trop centralisé, ou dictatorial. On note que les pratiques démocratiques importées d'Europe ne sont pas encore enracinées en Guinée Bissau et que la séparation des pouvoirs, consacrée par la Constitution, n'est pas encore effective.

Les relations entre l'Exécutif et le Législatif en matière de gouvernance posent en effet problème en Guinée Bissau. On note également une ingérence apparente, parfois, de l'Exécutif dans le Judiciaire. Les niveaux de pouvoir doivent être informés des limites de leur autorité. Ainsi, un équilibre doit découler des principes suivants : l'Exécutif est responsable devant le Parlement et le Parlement a pour rôle celui de contrôler le programme du Gouvernement et sa bonne exécution. Les députés ont interrogé les conférenciers sur la procédure de dissolution, qui doit intervenir en cas de désaccord sans issue entre l'Exécutif et le Législatif. Les conférenciers ont indiqué qu'en effet, la dissolution est la solution en dernier ressort pour permettre au Gouvernement de disposer d'une majorité à l'Assemblée. Mais cela signifie que de nouvelles élections doivent être organisées, ce qui nécessite du temps et de l'argent. Or la situation en Guinée Bissau ne le permet pas, le budget pour 2000 n'étant pas encore adopté et l'État ne pouvant financer l'organisation d'élections générales. Un consensus entre l'Exécutif et le Législatif doit donc être recherché, les deux parties devant faire un pas vers l'autre dans ce sens.

Les députés estiment qu'ils n'ont pas suffisamment d'influence sur les décisions prises par l'Exécutif. Ils ont la faculté de poser des questions au Gouvernement mais n'obtiennent pas souvent de réponse satisfaisante. Certains députés estiment que le Président de la République a trop de pouvoirs, ou alors qu'il en prend plus qu'il ne le devrait. Ils ont posé la question de savoir s'il est approprié qu'il nomme le Premier Ministre sans consulter les partis à l'Assemblée nationale, comme il l'a fait récemment. Dans ce cas particulier, le Président a déclaré vouloir dissoudre l'Assemblée, si celle-ci devait refuser d'avaliser sa décision. Plusieurs se demandent s'il a le droit de le faire. On convient qu'il pourrait le faire, mais que le dialogue et la recherche d'un consensus serait préférable. Les députés estiment qu'il y a une trop grande variété de partis politiques. Cela favorise les longues discussions, mais il faut viser les actions concrètes, qui incorporent les vues des partis d'opposition.





ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DE LA FRANCOPHONIE

**Mercredi 9 mai 2001**

LE RÔLE DE LA MAJORITÉ  
ET DE L'OPPOSITION  
DANS LE TRAVAIL PARLEMENTAIRE

- ◆ Intervention de M. Christian Valantin, Député (Sénégal)
- ◆ Intervention de M. Gustave Hofman, Député (Communauté française de Belgique)
- ◆ Synthèse des travaux des ateliers





**Intervention de M. Christian VALANTIN  
Député (Sénégal)**

Alexis de Tocqueville disait : « Il est de l'essence même des gouvernements démocratiques que l'empire de la majorité y soit absolu ; car en dehors de la majorité dans les démocraties, il n'y a rien qui résiste »<sup>1</sup>. Et pourtant, en Afrique, l'approfondissement de la démocratie depuis dix ans a mis en évidence la dialectique majorité / opposition. La majorité que Alexis de Tocqueville définit comme « **le parti ou le groupement de partis politiques conquérant du pouvoir d'État et gestionnaire de ce pouvoir** »<sup>2</sup>. En contrepoint, le professeur Georges Vedel donne de l'opposition la définition suivante : « **un parti ou un groupe de partis unis dans la perspective de la conquête du pouvoir politique** »<sup>3</sup>. A partir de ces définitions, on peut préciser le rôle de l'une et de l'autre partie de ce couple pour qu'il ne soit pas infernal.

Le rôle de l'opposition est :

- **de critiquer** le programme, les décisions, et les actes du Gouvernement,
- de développer et **d'expliquer** ses propres programmes,
- de proposer des **solutions alternatives**,
- d'œuvrer pour **l'alternance par les voies démocratiques**.

Le rôle de la majorité est :

- de mettre en œuvre le programme sur lequel il a été élu,
- de faire respecter la loi,
- de maintenir la paix et la sécurité,
- de conduire les affaires de l'Etat.

Dans cette perspective, majorité et opposition ont des obligations auxquelles elles doivent obéir.

L'opposition doit :

- respecter **la Constitution, les lois et les règlements**,
- défendre les règles de **la démocratie, des libertés et des droits de l'Homme**,
- défendre **l'unité et la souveraineté nationales** ainsi que **l'intégrité du territoire**,
- protéger **la forme républicaine de l'État et son caractère laïc**,
- participer à **l'animation de la vie politique nationale**,
- défendre **le bien public et le patrimoine national**,

---

1 De la démocratie en Amérique.

2 – idem –

3 Traité de droit constitutionnel.

La majorité en tant que détentrice du pouvoir d'État a les mêmes devoirs que l'opposition. Mais parce qu'elle gère l'État et qu'elle a, plus que tout autre, une responsabilité majeure dans le maintien et l'approfondissement de l'état de droit, elle doit :

- se soumettre à la loi et aux décisions de l'ordre judiciaire,
- gérer les affaires de l'État dans la transparence et dans le cadre de l'ordre constitutionnel et juridique existant,
- respecter **les droits du Parlement**,
- maintenir **la sécurité et l'ordre public**, en respectant **les droits de l'homme**,
- **informer** les citoyens et leur **expliquer** la politique du Gouvernement,
- ne pas profiter de sa position privilégiée pour **se maintenir indûment au pouvoir**.

Le modèle majoritaire tend à concentrer le pouvoir politique entre les mains de la majorité et le modèle consensuel s'efforce de le partager, de le disperser, de le contenir et de le limiter par toutes sortes de moyens. Le modèle majoritaire s'appuie sur les variables étroitement liées que sont le type de régime, le pouvoir de l'exécutif, le système de partis et le mode de scrutin. Le modèle consensuel est constitué par des variables également connexes que sont la structure de l'État, celle du Parlement et le degré de flexibilité de la Constitution<sup>4</sup>.

**Le fonctionnement effectif des démocraties ne permet cependant pas de trancher de façon aussi radicale. Les critères de l'un et de l'autre modèle ont tendance à s'entrecroiser.** Gouvernements d'inspiration majoritaire et gouvernements de coalition existent et certaines expériences en cours permettent d'attester de leur caractère démocratique. En Afrique où l'aspiration à la démocratie est devenue très forte, où elle est réalisée ou en voie de l'être, le multipartisme est devenu la règle. Les élections sont libres et transparentes dans maints pays<sup>5</sup>, la pratique constitutionnelle réveille des dispositions qui reposaient au fond des textes depuis leur conception, permettant ainsi l'existence de contre-pouvoirs qui ne demandaient qu'à exercer leurs prérogatives. Les systèmes judiciaires, en tant qu'ils sont compétents, sont désormais sollicités et fonctionnent. Les modes de scrutin sont variables, les uns recherchant la stabilité gouvernementale dans la démocratie, les autres plus de justice dans la représentation des populations.

Dans ces conditions, **les relations entre majorité et opposition** doivent être analysées à la lumière des textes, de la jurisprudence, des habitudes parlementaires mais aussi de la pratique extra parlementaire. Nous examinerons successivement à travers l'expérience parlementaire sénégalaise, notamment celle de l'Assemblée nationale :

- ✧ **la place respective de la majorité et de l'opposition dans les instances parlementaires,**
- ✧ **les moyens de la majorité et de l'opposition parlementaires,**
- ✧ **le cas d'une majorité gouvernementale en coexistence avec une opposition parlementaire majoritaire.**

---

<sup>4</sup> La démocratie majoritaire : conception et discussion d'un modèle polaire, Philippe Lavaux, chercheur au CNRS, professeur à la faculté de droit de l'Université de Bruxelles. « POUVOIRS », Revue française d'études constitutionnelles et politiques, n° 85.

<sup>5</sup> Bénin, Mali, Nigeria, Niger, Ghana, Sénégal, par exemple (cette liste n'est pas exhaustive).

## **1 – Majorité et opposition dans les instances de l'Assemblée nationale**

Outre la Constitution, texte fondamental, mais qui ne traite des partis politiques que pour dire qu'ils concourent à l'expression du suffrage et qu'ils doivent respecter certains principes<sup>6</sup>, le document de référence est la loi (organique dans la plupart des cas) portant règlement de l'Assemblée nationale et du Sénat, lorsqu'il en existe un. Il faudra commencer par examiner les groupes parlementaires parce que tout vient d'eux pour le sujet qui nous intéresse, à savoir **la place de la majorité et de l'opposition dans les instances parlementaires**. Puis nous examinerons **ces instances** précisément.

### **1.1 – Les groupes parlementaires**

« Le régime parlementaire n'est en somme que l'organisation constitutionnelle de la lutte des partis pour la conquête des pouvoirs. »<sup>7</sup>, écrivait Joseph Barthélémy qui ajoutait : <sup>8</sup> « Les partis sont le ressort essentiel et principal de ce régime ; sans partis pas de régime parlementaire ». Entre cette vérité politique et le principe représentatif, la doctrine française a vu longtemps une contradiction qui avait manifestement échappé à la mère des Parlements, la Grande Bretagne n'ayant jamais hésité à reconnaître ce que Burke appelait des « **connexions honorables** » comme pièce maîtresse du fonctionnement des Communes.

La prétendue contradiction provenait en réalité d'un malentendu, les formations politiques étant assimilées à des **groupements particuliers**. On en déduisait qu'elles contrevenaient au principe selon lequel les députés représentent la nation toute entière. Ce n'est qu'une contradiction apparente. **Les partis politiques ne sont pas des groupements particuliers** parce qu'ils se définissent par les positions qu'ils prennent sur la politique générale du Gouvernement.

Rien ne peut se faire à l'Assemblée nationale sans les groupes parlementaires. **Ils ne sont pas à proprement parler une instance de l'Assemblée. Ils y représentent les partis qui ont fait élire des députés.**

Dans les parlements de tradition britannique, on les appelle « cocus ». La terminologie « **groupes** » est de coutume française. Mais ces deux termes ont pratiquement la même signification. Or donc, les partis représentés à l'Assemblée forment des groupes sous certaines conditions, variables selon les pays. Au Sénégal, « les députés peuvent s'organiser en groupes **par affinités politiques** ». Il y a deux ans, à l'ouverture de la IX<sup>e</sup> législature, douze partis étaient représentés à l'Assemblée nationale, répartis en trois Groupes, le Parti Socialiste (PS, 93 députés), majoritaire, le Groupe LDP (28 députés)<sup>9</sup>, le Groupe DL (15 députés)<sup>10</sup> et des non-inscrits : le BCG (1 député)<sup>11</sup>, FSD (1 député)<sup>12</sup>, PDS / R (1 député)<sup>13</sup>, du PLS (1 député)<sup>14</sup>.

---

6 Article 3 de la Constitution sénégalaise, article 28 de la Constitution malienne, article 3 de la Constitution marocaine etc.

7 Joseph Barthélémy : L'introduction du régime parlementaire en France, Giard et Brière 1904, p. 18).

8 – idem –

9 LDP : Liberté Démocratie et Progrès qui rassemblait qui regroupait les élus du PDS de Abdoulaye Wade, ceux de AND / JEFF de Landing Savané, ceux du PIT de Amath Dansokho et ceux du CDP de Iba Dher Thiam.

10 DL : Démocratie et Liberté qui regroupait les élus de l'URD de Djibo Ka, ceux de la LD / MPT de Abdoulaye Bathily, et ceux du RND de Madior Diouf.

11 BCG : Bloc des Centristes-Gaïnche de Jean Paul Dias.

12 FSD : Front pour le Socialisme et la Démocratie de Cheikh Abdoulaye Dièye.

13 PDS / R : Parti Démocratique Sénégalais / Rénovation de Serigne Diop.

14 PLS : Parti Libéral du Sénégal de Ousmane Ngom, ex n° 2 du PDS.

Pour former un groupe « **reconnu comme administrativement constitué** », il faut qu'il comprenne en son sein **un dixième** des membres composant l'Assemblée nationale. Soit quatorze députés (sur 140 au total)<sup>15</sup>.

La constitution des groupes parlementaires à l'Assemblée nationale a révélé qu'un ex-secrétaire général d'un parti de sensibilité communiste (le PIT) et celui d'un parti marxisant (And Jèff) n'ont pas hésité à s'affilier à des libéraux affichés (le PDS). Il fallait faire passer l'exigence d'unité de l'opposition au dessus d'idéologies dépassées. C'était le prélude à une alliance plus profonde en vue de l'élection présidentielle de l'an 2000. Quoiqu'il en soit de ces explications, la lettre de l'article 18 du règlement de l'Assemblée n'a pas été respecté. Il ne l'a pas été sur un autre point, celui du nombre de députés pour former un groupe. Il en fallait quatorze à l'URD de Djibo Ka pour ce faire. Il n'en avait que onze et ne pouvait donc exister en tant que groupe. La LD et le RND<sup>16</sup> lui ont apporté le renfort de leurs quatre députés pour constituer le groupe DL. Or pour s'affilier à un groupe, il faut que ce groupe existe. Il n'existait pas préalablement à l'affiliation de la LD et du RND. Il a fallu la **neutralité** de la majorité parlementaire PS pour ne pas s'opposer à ce qu'il faut bien appeler un contournement de la loi. Nous verrons plus loin ce qu'il est advenu de la composition des groupes après les présidentielles de l'an 2000.

Les groupes parlementaires élisent leur bureau à la tête duquel ils placent **un président** qui lui même est **membre du Bureau de l'Assemblée et de la Conférence des Présidents** avec toutes les prérogatives et avantages attachées à ces fonctions.

Dans le domaine parlementaire, le politique l'emporte bien souvent sur le droit strict dès qu'il s'agit de relations entre les partis politiques, et par voie de conséquence entre majorité et minorité au sein de l'Assemblée. La rédaction très générale de l'article 18.1<sup>17</sup> permet une grande souplesse d'interprétation. Notons que l'article 19 du règlement intérieur français est rédigé en termes identiques, mais il ne viendra pas à l'esprit de Robert Hue d'affilier des députés communistes au Groupe DL d'Alain Madelin. Cas d'école. En Allemagne, l'affinité politique est définie avec précision, par exemple, défendre lors d'une compétition électorale le même programme, passer des accords de désistement.

**Les groupes jouent donc un rôle essentiel dans la vie parlementaire**, notamment pour la désignation des membres du Bureau et des membres des commissions quelle qu'en soit la nature, pour celle des orateurs dans un débat organisé (Sénégal) ou la fixation des temps de parole (France), pour l'organisation des périodes de questions au Gouvernement. Leurs présidents, participant à la Conférence des Présidents, jouissent de prérogatives importantes dans le déroulement de la séance. En France, les groupes ont une fonction politique qui déborde le cadre parlementaire : le code électoral assure aux groupes parlementaires un régime privilégié pour les émissions de propagande télévisées et le temps attribué à chaque parti est déterminé en accord avec les présidents de groupe<sup>18</sup>. C'est pourquoi il a semblé préférable d'en parler d'abord avant de voir **comment les députés participent aux instances, grâce à la représentation proportionnelle, et quelles sont les procédures d'intervention dans le débat législatif** dont ils disposent pour faire leur travail parlementaire.

## **1.2 – Le Bureau de l'Assemblée nationale**

---

15 Le boycott par l'opposition des élections sénatoriales de novembre 1998 n'a fait entrer au Sénat que le PS.

16 Rassemblement National Démocratique dont le Président Cheikg Anta Diop fut le fondateur.

17 « Les députés peuvent s'organiser en groupes par affinités politiques ».

18 Article L167-1 du code électoral français.

Au Sénégal, « le Bureau a tous pouvoirs pour régler les délibérations de l'Assemblée nationale et pour organiser et diriger tous ses services dans les conditions déterminées par le présent règlement et par les règlements subséquents »<sup>19</sup>. **Il joue donc un rôle moteur.** Rien ne peut se faire sans lui. **C'est une fonction collective.** Il est donc normal que **sa composition reflète celle de l'Assemblée.** C'est pourquoi, sauf pour le Président de l'Assemblée nationale qui est élu pour cinq ans, les élections des autres membres du Bureau se font à la **représentation proportionnelle**, chaque Groupe pouvant présenter une liste par fonction<sup>20</sup>. Les membres du Bureau de l'Assemblée sénégalaise sont au nombre de dix sept ; en dehors du Président, il y a huit vice-présidents, six Secrétaires et deux Questeurs. Au début de l'actuelle législature, le Bureau était composé de six PS, un LDP et un DL, comme Vice-Présidents, d'une part, cinq PS et un LDP comme Secrétaire élu de l'autre. **Figuraient donc au Bureau de l'Assemblée nationale, au début de la IX<sup>e</sup> législature, trois membres de l'opposition.**

En 1999, à l'occasion du renouvellement annuel du Bureau, la majorité parlementaire a cédé un de ses postes de vice-président aux non-inscrits qui, n'ayant pas de groupe administrativement constitué, ne pouvaient prétendre participer aux instances. Afin de n'exclure personne, **un consensus** s'est fait pour procéder à ce remaniement.

Les membres du Bureau de l'Assemblée française sont au nombre de vingt deux : un Président élu pour cinq ans, six vice-présidents, trois Questeurs et douze Secrétaires<sup>21</sup>. L'élection des membres du bureau autres que le Président a lieu en s'efforçant de **reproduire au sein du Bureau la configuration politique de l'Assemblée**<sup>22</sup>. Il en est de même dans les autres assemblées de l'espace francophone. La représentation proportionnelle est incontestablement le mode de scrutin le plus approprié pour distribuer les postes au Parlement dans son ensemble. C'est le plus juste et c'est politiquement le plus correct.

### **1.3 – Les Commissions**

Ce sont des formations intérieures à l'Assemblée. Elles ont un objet essentiellement technique : ce sont des organes de travail parlementaires dont le rôle est exclusivement préparatoire. Les commissions informent, rapportent et proposent, pour aider la décision qui appartient à l'Assemblée. Toutefois, comme les décisions qu'elles doivent prendre sont évidemment déterminées par sa composition politique, ses organes de travail, pour remplir utilement leurs fonctions, doivent refléter la structure politique de l'organe délibérant.

Au Sénégal, l'Assemblée nationale compte onze commissions permanentes<sup>23</sup>. Elle peut constituer des commissions spéciales temporaires<sup>24</sup> pour un objet déterminé. Les membres des commissions sont désignés par l'Assemblée nationale **au prorata des groupes administrativement constitués et sur leur proposition**<sup>25</sup>. Les non-inscrits affiliés ou apparentés en font également partie<sup>26</sup>. L'opposition est donc concernée par le travail en commission. Mais pour faire bonne mesure, le Règlement intérieur sénégalais dispose que **les présidences des commissions sont réparties proportionnellement au nombre des**

---

19 Article 16 du Règlement intérieur.

20 Article 13 du Règlement intérieur.

21 Article 8 du Règlement français.

22 Article 10 2° du règlement français.

23 Article 20 du Règlement intérieur.

24 Article 21 du Règlement intérieur.

25 Article 23 du Règlement intérieur.

26 – idem –

**députés inscrits dans chaque groupe reconnu comme administrativement constitué<sup>27</sup>.** Ce n'est pas le cas en France et il a fallu attendre 1988 pour que la minorité parlementaire accède aux bureaux des commissions, au niveau d'une vice-présidence. En France, comme l'alternance est maintenant entrée dans les mœurs politiques, l'opposition du moment attend d'être au pouvoir pour faire jouer à plein le fait majoritaire. Personne n'y trouve rien à redire. A l'Assemblée nationale du Sénégal, trois commissions sont présidées par l'opposition : deux par le Groupe LDP (Commission Santé, Population, Affaires sociales et Solidarité nationale d'une part ; Commission Equipement et Transports de l'autre) et une par le Groupe DL (Commission Culture et Communication).

Sauf au Canada où les travaux des « comités » sont publics et télévisés, ceux des commissions françaises et africaines francophones ne le sont pas pour diverses raisons. Les commissions de l'Assemblée française peuvent ouvrir leurs portes au public ou faire téléviser leur travaux dans des cas exceptionnels et avec l'autorisation expresse du Président de la commission. En Afrique les moyens manquent pour se lancer dans de telles opérations, mais la question commence à se poser. **Pour une meilleure communication des travaux parlementaires, il serait très utile que la télévision soit installée dans les hémicycles et dans les salles de commission.** Et que des canaux particuliers les diffuse, comme cela se fait au Canada. L'Assemblée et le Sénat français ont lancé deux chaînes parlementaires pour la diffusion de leurs travaux.

**C'est en confiant des responsabilités à l'opposition qu'on la rend responsable.** Tel parlementaire connu pour son goût de la polémique, parfois de l'invective et qui, de son banc, n'hésite pas à se montrer partisan, change du tout au tout en présidant à son tour une séance. Il devient alors impartial, neutre et se fait le défenseur vigilant des droits de ses adversaires. Il faut cependant admettre qu'en Afrique ce comportement de justice dans la conduite des débats n'est pas toujours accepté de bon cœur par la majorité. Au Canada et d'une façon générale (il peut y avoir des exceptions) dans les pays de tradition parlementaire britannique, le Président de l'Assemblée ou de la Chambre des Communes se met en congé de son parti pour mieux être à la disposition de **tous** les députés, sans exception.

Indépendamment des **dispositions législatives** qui permettent à l'opposition de figurer à toutes les instances de l'Assemblée, se développe une pratique qui permet une **concertation** intelligente entre majorité et opposition et qui place tous les députés sur un même pied d'égalité.

## **2 – Les moyens de procédure et les concertations**

### **2.1– Les procédures légales**

Le Règlement intérieur de l'Assemblée nationale donne à tous les députés, sans exception, des possibilités de faire entendre leur voix. Le député intervenant peut parler deux fois en plus de son intervention principale<sup>28</sup>. Pendant la période des **questions**, en réponse à **une déclaration de politique générale** ou à des **déclarations ministérielles**, à l'occasion d'une **motion de censure**, d'un **débat législatif**, d'un **incident de procédure**.

---

<sup>27</sup> Article 25 du Règlement intérieur.

<sup>28</sup> Article 63 11° du Règlement intérieur.

### Le régime des questions<sup>29</sup> :

Les députés peuvent poser aux membres du Gouvernement qui sont tenus d'y répondre, **des questions écrites, des questions orales et des questions d'actualité nationale ou internationale**. Ces dernières doivent se rapporter à un fait datant au moins d'un mois. Les questions et les réponses qui y sont faites ne sont pas suivies de vote. Elles doivent être succinctement rédigées et se limiter aux éléments strictement indispensables à la compréhension de la question. Elles ne doivent contenir aucune imputation d'ordre personnel à l'égard de tiers nommément désignés. Pendant les sessions, une séance de l'Assemblée leur est réservée, **par priorité, tous les quinze jours**, sauf pendant les sessions budgétaires. Au Canada, la période des questions a lieu **tous les jours de 13 h 30 à 15 h 00**. **En France, toutes les semaines, le mercredi**. Lorsque la question est appelée en séance, le Président en donne la lecture. Le Ministre intéressé répond à l'auteur de la question qui dispose de quinze minutes au plus pour formuler ses observations.

Les questions **écrites** sont transmises au Président de la République. Le Gouvernement doit y répondre dans les quinze jours. Il peut toutefois y avoir un délai supplémentaire de un mois. Passés ces délais, faute d'avoir répondu, la question écrite est transformée automatiquement en question orale, portée à l'ordre du jour d'une séance par la Conférence des Présidents.

Les questions **orales** sont examinées et classées par la Conférence des Présidents qui fixe la durée de la séance de l'Assemblée et qui les fait inscrire au rôle. L'auteur est informé.

**Les questions d'actualité** sont déposées à la Présidence de l'Assemblée une heure avant la Conférence des Présidents qui décide de leur inscriptions à l'ordre du jour de la plus prochaine séance réservée aux questions orales. La première heure de la séance leur est réservée.

Au Sénégal, tous les députés peuvent poser des questions, qu'ils soutiennent le Gouvernement ou non. Au Canada, en revanche, ce sont surtout les députés de l'opposition qui posent des questions, ce qui n'empêche pas ceux qui soutiennent le Premier Ministre d'intervenir. Une question posée par un député de la majorité gouvernementale peut être suspecte. On soupçonne l'intention du Gouvernement de profiter de l'occasion qui lui est offerte pour traiter dans l'immédiat une question délicate. Au Sénégal, la liberté de ton est souvent la règle et les députés de l'ex majorité présidentielle ne se sont pas gênés pour poser des questions pièges à leur Gouvernement.

**La périodicité** des séances de questions **doit être respectée** : tous les quinze jours pendant les sessions, sauf pendant la session budgétaire. Les députés auteurs de questions doivent **respecter la forme imposée par la loi**. Les temps de parole réservés tant aux ministres qu'aux députés doivent être aménagés de telle sorte que plusieurs questions puissent être posées dans une séance de deux heures. Cela signifie que le débat doit être limité, soit à l'auteur de la question et au ministre, soit à deux orateurs au maximum en plus (un pour et un contre).

### Les déclarations gouvernementales :

Elle sont de deux ordres : **la déclaration de politique générale** que fait tout nouveau Premier Ministre et **les déclarations ministérielles** que chaque ministre vient faire devant

---

<sup>29</sup> Articles 87-88-89-90 du Règlement intérieur.



l'Assemblée dans un domaine de sa compétence. Ces occasions sont favorables à l'ouverture d'un débat, généralement sans vote, entre les députés et le Gouvernement. **Majorité et opposition en profitent généralement pour faire entendre leur différence.** La présence des ministres à l'Assemblée nationale est effective uniquement lorsqu'il leur faut défendre des projets de loi et pendant la période des questions, lorsque la question les concerne. Ils assurent un service minimum. Le Premier Ministre, quant à lui, n'est presque jamais venu à l'Assemblée, sauf pour une déclaration de politique générale. Les ministres n'y font jamais d'exposé sur la politique de leur département à un moment donné. Ils considèrent que l'exposé introductif à leur budget suffit amplement. Le fait majoritaire a joué à plein entre le Gouvernement et l'Assemblée et les députés de la majorité, découragés, ont renoncé à protester contre cette attitude. Ceux de l'opposition d'alors ont suivi pour mettre ce comportement au débit du Gouvernement.

#### La motion de censure<sup>30</sup> :

Elle est d'initiative parlementaire. Il n'est pas prévu que le Gouvernement engage sa responsabilité devant l'Assemblée. Pour être recevable, la motion de censure doit être revêtue de la signature d'un dixième des membres composant l'Assemblée. La liste des signataires ne peut changer. La motion de censure est votée au scrutin public, à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée nationale ; seuls sont recensés les votes favorables à la motion de censure. Votée, la motion de censure provoque la démission du Gouvernement et **peut** entraîner la dissolution de l'Assemblée nationale.

Il n'y a pas eu plus de trois motions de censure depuis l'indépendance du Sénégal, dont deux déposées par l'opposition parlementaire. Aucune n'a pu aboutir. Depuis 1963, les majorités parlementaires ont toujours coïncidé avec les majorités présidentielles. Massivement. A partir de 1978, la représentation proportionnelle intégrale a permis l'entrée à l'Assemblée de 18 députés PDS. Depuis 1983 et 1988 un mode de scrutin mixte à un tour (50 % majoritaire / 50 % proportionnelle) réduit de moitié le nombre de sièges du PDS par rapport à 1978. Mais avec le même mode de scrutin, le PDS fait remonter le nombre de ses députés aux élections de 1993 et de 1998, tandis que la composition politique de l'Assemblée se diversifie, plusieurs partis d'opposition faisant leur entrée, et le PS commençant à perdre de l'influence.

La dernière motion de censure fut déposée par l'URD (Djibo Ka) contre le Gouvernement de Lamine Loum peu après les élections législatives de mai 1998. Elle n'a pas recueilli la majorité. **La motion de censure est l'arme maîtresse de l'opposition.** Par sa solennité, sa procédure exceptionnelle, son impact dans l'opinion, sa rareté, elle est un acte qui ne laisse pas indifférent. C'est d'ailleurs l'opposition qui l'initie, tout en étant persuadée que l'attaque n'a généralement aucune chance d'aboutir dans un système où le fait majoritaire domine. Au moins, peut-elle provoquer un débat qu'elle n'arrive pas à obtenir par ailleurs. Elle peut ainsi s'exprimer et la majorité lui donner la réplique, en attendant que le Gouvernement défende sa politique et sa gestion.

#### La procédure législative<sup>31</sup> :

« L'initiative des lois appartient concurremment au Président de la République, aux députés et aux sénateurs »<sup>32</sup>. Les projets de lois l'emportent très largement sur les propositions de

---

30 Article 75 bis de la Constitution.

31 Articles 54 à 67 du Règlement intérieur.

32 Article 69 de la Constitution.

lois. Outre, la tendance qui, depuis de nombreuses années, a minoré le rôle et les pouvoirs des Parlements, les parlementaires africains sont excessivement dépendants du pouvoir exécutif pour ce qui concerne l'information dont ils ont besoin pour faire des lois et contrôler le Gouvernement, en toute autonomie. L'Assemblée nationale du Sénégal n'échappe pas à ce constat, en dépit des progrès accomplis pour la doter d'un centre de documentation convenable mais encore limité dans ses capacités. **Il faut incontestablement procéder à un rééquilibrage du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif et renforcer les moyens du Parlement.**

La procédure législative est complexe. **Tous les députés, majorité et opposition sont sur un pied d'égalité.** Ils sont traités de façon identique en ce qui concerne le temps de parole<sup>33</sup> et les prises de parole<sup>34</sup>. Cependant, pour assurer une plus grande objectivité dans la distribution de la parole, on devrait procéder à une répartition par groupe, au lieu de laisser au Président de séance l'application de la règle selon laquelle, « les membres de l'Assemblée qui demandent la parole, sont inscrits suivant l'ordre de leur demande »<sup>35</sup>. Dans la liste des orateurs, des erreurs peuvent se glisser que ne laissent pas passer les députés, pointilleux lorsqu'ils ont le sentiment d'être victime d'une injustice.

S'agissant du temps de parole, la norme est de donner quinze minutes à chaque orateur, lorsqu'il n'y en a pas plus de huit. De huit à dix huit orateurs, le temps de parole est porté à dix minutes. Au delà, à cinq minutes. C'est un code de conduite accepté par tous qui se base sur le Règlement<sup>36</sup>. Dans un débat organisé, le temps de parole est réparti entre les groupes qui donnent les noms des orateurs et leur rang dans la prise de parole.

Une telle organisation est trop artisanale. Que le débat soit libre, rien de plus normal. Tout débat est libre puisque libre est la parole. Ce n'est pas parce qu'il est organisé qu'un débat n'est pas libre. Ce n'est pas parce que le nombre d'orateurs est important obligeant à limiter le temps de parole, que le débat n'est pas libre. **Il vaut mieux répartir le temps de parole proportionnellement aux groupes et laisser ceux-ci constituer leur liste d'orateurs. C'est plus juste et cela évite les malentendus.**

Dans les discussions en séance plénière, les députés, qu'ils soient de la majorité ou de l'opposition, ont le **droit de présenter des contre-projets et d'amender**<sup>37</sup> les textes qui leur sont soumis. Là encore, les députés ne sont pas toujours dans les conditions de travail requises pour ce faire.

Les incidents de procédure<sup>38</sup> :

**Tout député peut poser la question préalable pour qu'il soit décidé qu'il n'y a pas lieu à délibérer.** Il en expose les raisons. **Par la motion préjudicielle**, au cours du débat général et jusqu'à la clôture, on peut demander **l'ajournement du débat** jusqu'à la réalisation de certaines conditions, soit au renvoi de l'ensemble du texte devant la commission saisie au fond ou à l'examen, pour avis, d'une autre commission. Ces articles sont des moyens redoutables à la disposition des députés. Là encore, il faut que ceux-ci se trouvent dans de bonnes conditions de travail pour les exploiter. C'est pourquoi, ces motions ne sont presque jamais utilisées.

---

33 Article 56 du Règlement intérieur.

34 Article 63 du Règlement intérieur.

35 Article 63 2° du Règlement intérieur.

36 Article 63 3° du Règlement intérieur.

37 Articles 72 à 77 du Règlement intérieur.

38 Articles 69 et 70 du Règlement.

Nous venons d'examiner l'arsenal des dispositions légales par lesquelles un député, qu'il soit de l'opposition ou de la majorité, remplit sa mission. Mais il est des **pratiques** non prévues par les textes qui peuvent se révéler efficaces et **qui**, de plus, **finissent par rendre plus conviviales les relations majorité / opposition**. Ce sont les **concertations**. Pour les affaires d'importance, l'habitude se répand de plus en plus d'organiser entre la majorité et l'opposition parlementaires des réunions de concertation qui peuvent durer plusieurs semaines.

## **2.2 – La concertation entre la majorité et l'opposition**

Au Sénégal s'est développée, depuis 1993, l'habitude d'organiser entre la majorité et l'opposition parlementaires des **concertations** sur les affaires qui, par leur sensibilité et leur importance dans la vie nationale, méritaient un traitement particulier. Cette idée est partie de la réunion de toutes les formations politiques qui, en dehors de l'Assemblée, s'était formée pour aboutir au code électoral dit consensuel de 1991.

C'est ainsi que le projet de loi sur la Décentralisation et la création de la Région, en tant que collectivité locale, passant par la commission des Lois, a fait l'objet d'une concertation de quinze jours entre majorité et opposition, a été **amendée trois cents fois et votée à l'unanimité**.

De même, le projet de loi sur l'Observatoire National des Elections (ONEL), a fait l'objet, après le désaccord survenu entre les partis politiques du Sénégal, d'une discussion très large entre majorité et opposition parlementaires, au sein de la commission des Lois. Ce projet amendé a lui aussi été **voté à l'unanimité par l'Assemblée**.

Il en fut également ainsi avec la loi organique portant Règlement Intérieur de l'Assemblée nationale. Toujours dans le cadre de la commission des Lois, les groupes parlementaires et les non-inscrits ont étudié pendant un mois la révision du texte et leurs propositions adoptées par la commission a été **votée à l'unanimité par l'Assemblée**.

Dans le même esprit, les groupes parlementaires se sont, au début de cette année, concertés sur des modifications à apporter au code électoral avant les élections présidentielles de février-mars 2000. La proximité de cette consultation a eu une influence sur cette concertation qui n'a pas été aussi sereine que les précédentes. Il n'empêche que la majorité parlementaire a fait sienne la plupart des propositions de la minorité et qu'elle les a fait **adopter à la majorité qualifiée pour la partie-loi organique du code et à la majorité simple pour la partie loi-simple**.

Une conclusion s'impose : **le dialogue entre majorité et opposition ne doit jamais cesser**. Il faut se persuader que personne n'a le monopole de la vérité et que les Sénégalais nourrissent pour leur pays un patriotisme réel, même s'il se révèle parfois ombrageux. Le pouvoir majoritaire a donc ses limites. C'est pourquoi, en Afrique, « **l'accord conciliant** », pour parler comme Senghor, **reste la méthode la plus appropriée pour régler les difficultés de tous ordres, notamment celles qui peuvent surgir entre majorité et opposition au Parlement comme en dehors du Parlement**. Au Sénégal, cette démarche s'est révélée efficace, en dépit des polémiques, des invectives, voire des insultes fréquentes en politique. Etre dans la majorité ne signifie pas systématiquement le mépris de l'autre ni son exclusion. Etre dans l'opposition n'oblige pas à la vindicte et au sectarisme. On peut s'entendre sans se renier. Le dialogue est enrichissant et la critique peut être féconde. Si par

nature, « la majorité répugne à partager les privilèges de sa puissance et l'opposition à renoncer au confort de son irresponsabilité »<sup>39</sup>, « **l'accord conciliant** », lorsqu'il est possible, atténue très sérieusement la rudesse de la confrontation politique. La majorité ne doit pas perdre ses droits pour autant. Mais elle doit autant que possible jouer le rôle de force de dissuasion, indiquant par là qu'elle peut se passer d'une opposition stérile et irresponsable. Montrer sa force pour ne pas avoir à s'en servir.

**Le Parlement est donc le lieu idéal où se noue ce dialogue** entre formations politiques aux sensibilités diverses. **Mais ce dialogue se prolonge souvent hors du Parlement.**

### **2.3 – La pratique de la concertation hors du Parlement**

Le code électoral crée des commissions pour les inscriptions sur les listes électorales<sup>40</sup>, pour la distribution des cartes d'électeur<sup>41</sup>, pour le recensement des votes au niveau départemental<sup>42</sup> comme au niveau national<sup>43</sup>. Dans toutes ces commissions, les partis politiques sont parties prenantes. Et pas seulement les partis politiques représentés au Parlement, mais **tous** les partis politiques sans exception. Les représentants des partis et / ou des candidats (en liste ou non) sont membres des bureaux de vote<sup>44</sup>.

Ces dispositions génèrent pendant les périodes préélectorales des **contacts** devenus permanents **entre les partis politiques**, d'une part, **entre les partis politiques et le gestionnaire de l'élection** de l'autre.

Lors de l'élection présidentielle de février-mars 2000, les partis d'opposition se sont coalisés (Front pour la Régularité et la Transparence des Elections-FRTE, Front pour l'Alternance-FAL, Coalition 2000) autour de Me Abdoulaye Wade contre le PS et son candidat, eux-mêmes rassemblés dans une « Convergence patriotique » qui regroupait plusieurs partis. Mais il s'agissait là d'un consensus d'une nature particulière, en ce qu'il fallait construire de part et d'autre des regroupements de partis pour rempoter la victoire. Il s'agissait de s'unir pour se confronter et se donner une chance de victoire. On connaît le résultat. **L'union de l'opposition** a permis l'alternance.

Pour ce qui concerne **la concertation entre les partis politiques et le Ministère de l'Intérieur, gestionnaire des élections**, elle est constante. Elle le fut particulièrement entre février 1999 et 2000, période pendant laquelle pas moins de vingt et une réunions ont mis ensemble, autour du Ministre de l'Intérieur, tous les partis sans exception. Il ne faut pas en déduire pour autant que les quelques quarante partis qui existaient alors (il y en a davantage maintenant) étaient tous autour de la table, mais il faut savoir que celle-ci leur était largement ouverte. On peut dire que **cette participation des partis politiques au processus électoral** a permis dans une très large mesure des élections présidentielles libres, transparentes et démocratiques. Il est incontestable que cette méthode a redonné confiance aux acteurs de la démocratie, marquant ainsi un tournant dans la vie politique du Sénégal.

---

39 « Les droits et les devoirs de l'opposition » par Guy Carcassonne, professeur de droit public à l'Université de Paris X-Nanterre. (Séminaire parlementaire UIP sur les relations entre partis majoritaires et minoritaires dans les Parlements africains. Libreville 17-19 mai 1999).

40 Article 35 du code électoral.

41 Article 51 du code électoral.

42 Article LO 133 du code électoral.

43 – idem –

44 Article 63 du code électoral.

### **3 – Majorité présidentielle et opposition parlementaire majoritaire**

#### **3.1 – Diversité des situations. Solutions**

##### **Il peut arriver que l'Exécutif soit confronté à une opposition majoritaire au Parlement.**

C'est souvent le cas aux Etats Unis où le Président fait face à un Congrès qui ne lui est pas favorable. Cette situation se retrouve en régime présidentiel. En Afrique, le Bénin connaît ce cas de figure après les élections législatives du 30 mars 1999, à l'occasion desquelles le Président Mathieu Kérékou a été mis en minorité. Le fonctionnement régulier des institutions est cependant assuré.

Qu'advierait-il dans un régime parlementaire « pur » dans lequel le Gouvernement a besoin d'une majorité à l'Assemblée ? Il est difficile d'imaginer le scénario inverse.

En régime semi-présidentiel, semi-parlementaire, où le Président et le Premier Ministre sont de sensibilité différente, voire opposée, le second s'appuyant sur une majorité parlementaire, donc opposée au Président, nous nous trouvons dans la cohabitation à la française et l'on constate que ce cas de figure fonctionne, même s'il ne correspond pas à l'esprit de la Constitution française.

Une autre hypothèse est celle où un Premier Ministre viendrait à perdre la majorité absolue qui l'avait investi sans que l'opposition puisse réunir la majorité qualifiée (2 / 3) requise pour le contraindre par une motion de censure à démissionner. Un tel Premier Ministre serait obligé de cohabiter avec un Parlement contrôlé par l'opposition. Le Togo pourrait se trouver dans une situation semblable. Quelle solution à une telle situation ?

La Côte d'Ivoire, le Gabon , entre autres, ont introduit dans leur Constitution **un droit de veto** relatif au profit du Président de la République, droit de veto par lequel le Parlement est obligé de réunir la majorité des 2 / 3 pour faire passer les textes de loi qui lui sont renvoyés en deuxième lecture, à la suite d'une demande de promulgation. Le droit de veto est un précieux contrepoids au Parlement, surtout quand celui-ci est dominé par l'opposition. **Celle ci est alors obligée de négocier** devant son impossibilité d'atteindre la majorité des 2 / 3. De ce droit de veto, il faut rapprocher le **droit de dissolution** direct réservé au Président de la République et même la possibilité de recourir à un référendum ou à des mesures exceptionnelles, en cas de péril grave ou de blocage des institutions.

Mais qu'en sera-t-il dans le cas où une telle gamme de moyens de prévention n'est pas prévue, comme au Bénin par exemple ? Certes l'opposition parlementaire majoritaire disposera d'une marge de manœuvre importante qui lui permettra de harceler constamment le Président, de faire obstruction à ses initiatives, de l'affaiblir. L'opinion publique pourrait s'en trouver choquée et se retourner contre l'opposition majoritaire. Les réactions du peuple et leurs implications apparaissent ainsi comme un facteur important de pondération des élans de l'opposition majoritaire face au Président.

#### **3.2 – Les relations majorité-opposition après les élections présidentielles sénégalaises**

Les élections de février-mars 2000, en faisant de Me Abdoulaye Wade le nouveau Président de la République du Sénégal, a donné à l'opposition d'hier, la majorité dans le pays. Mais **la majorité parlementaire issue des élections législatives de mai 1998 reste acquise au Parti socialiste jusqu'aux nouvelles élections législatives. Ainsi, cette majorité s'est-elle retrouvée en opposition avec le nouveau Président de la République.** Il se trouve de plus

que le Premier Ministre, Moustapha Niassé s'est trouvé être l'allié de Me Abdoulaye Wade et est devenu Premier Ministre.

Cette situation n'est pas été sans conséquence sur la configuration de l'Assemblée. Six PS ont été « nomadisés » vers la minorité parlementaire, dont deux vers le groupe DLP et quatre vers les non-inscrits, mais de tendance AFP.

Le Président de la République s'est trouvé devant une situation inédite du fait de la Constitution. Il ne peut, comme le Président de la République Française dissoudre directement l'Assemblée. L'article 12 de la Constitution de 1958 donne à ce dernier cette possibilité, alors que son homologue sénégalais ne peut le faire que si l'Assemblée vote une motion de censure contre le Gouvernement<sup>45</sup>. Si Me Abdoulaye Wade veut changer la Constitution, il ne peut le faire que par la voie parlementaire ou par un référendum. Référendum direct sans passer par le Parlement ? Ou référendum couplé à un vote de l'Assemblée ? Le référendum direct peut soulever les mêmes problèmes juridiques que ceux qui avaient troublé la classe politique française lorsque le Général de Gaulle avait soumis au peuple la révision constitutionnelle sur l'élection du Président de la République au suffrage universel. Mais rien ne lui interdit de le faire quand même. **Reste à entreprendre une concertation avec la majorité parlementaire.** On en revient à notre point de départ. Le groupe socialiste de l'Assemblée nationale a, quelques jours après le 2<sup>o</sup> tour de l'élection présidentielle, envoyé un signe au nouveau pouvoir en précisant les formes dans lesquelles il entendait conduire son opposition. Elle devrait être constructive responsable et républicaine, si les projets gouvernementaux répondaient à l'intérêt général. Le groupe socialiste est-il pour autant prêt à se saborder en votant un texte constitutionnel revisité et dans lequel figurerait en bonne place la possibilité pour le Président de la République de dissoudre directement l'Assemblée nationale ? Le Président de la République y a-t-il lui-même intérêt ? Telles sont les questions qui se posent aujourd'hui. Une chose est sûre. Plus que jamais le pays a besoin que les groupes parlementaires se parlent, ainsi que les partis politiques. **C'est à la majorité présidentielle que se pose maintenant le problème de l'usage qu'il doit faire de son pouvoir majoritaire dans le pays mais pas au Parlement. Mais à cette majorité au Parlement se pose également un dilemme : faut-il provoquer la dissolution par le vote d'une motion de censure ou faut-il entreprendre une concertation avec les partis de la mouvance présidentielle ?**

**Une nouvelle forme de concertation entre les partis politiques va voir le jour à l'occasion de la révision ou de la réforme de la Constitution.** Va-t-on procéder à des retouches visant à un rééquilibrage des pouvoirs au profit du Premier Ministre et de l'Assemblée nationale, dans le cadre de l'actuelle Constitution ? La situation nouvelle appelle-t-elle un changement de régime tel qu'il avait été annoncé pendant la campagne électorale. La discussion est ouverte et les acteurs de la vie politique sénégalaise n'ont pas fini d'en parler. Ont-ils vraiment commencé ? Un calendrier a été avancé : référendum en septembre 2000, élections législatives en février 2001. On va voir.

## **CONCLUSION**

Nous avons tenté dans notre analyse de montrer, en nous référant à l'expérience sénégalaise, comment évoluent les relations entre la majorité et l'opposition au sein de l'Assemblée nationale. Les dispositions législatives existent pour donner à ces relations tout leur sens. Il s'agit de les appliquer. Cette application mérite d'être approfondie, d'être rigoureuse et d'être totale.

---

45 Article 75 bis de la Constitution.

Une question se pose : faut-il un statut de l'opposition au Parlement, comme il en existe dans les pays de tradition parlementaire britannique ? L'expérience nous enseigne que l'application stricte du Règlement intérieur des Assemblées pourrait nous dispenser d'élaborer un tel statut. D'ailleurs de nombreux pays ont des projets qui sont restés en l'état, sauf le Mali semble-t-il. Quoiqu'il en soit, il n'est jamais mauvais de rappeler à l'opposition parlementaire que si elle a des droits, elle a des devoirs et qu'elle ne peut pas faire n'importe quoi. C'est pourquoi il est bon que l'Union Interparlementaire ait pris l'initiative de réunir du 17 au 19 mai 1999, à Libreville un séminaire sur les relations entre partis majoritaires et minoritaires dans les Parlements africains. Et qu'elle ait proposé un projet de statut type de l'opposition au Parlement.

Au Sénégal où la majorité d'hier encore présente à l'Assemblée nationale est devenue l'opposition, elle est bien placée pour savoir ce qu'elle doit faire et ne pas faire. Elle a décidé d'être une opposition résolue mais constructive, démocratique et républicaine.

**Intervention de M. Gustave HOFMAN  
Député (Communauté française de Belgique)**

## **I - LE CONTEXTE BELGE : RAPPEL HISTORIQUE**

### **1- Suffrage universel – représentation proportionnelle**

La Belgique étant une démocratie parlementaire, le nombre de partis politiques qui peuvent y exister est en principe illimité et le pays a connu, en fait, un nombre non négligeable de ces groupements.

Cependant, seuls les partis disposant d'une représentation au Parlement (Chambre et Sénat) répondent à la condition indispensable pour jouer un rôle dans la vie politique nationale.

Depuis l'indépendance de la Belgique, notre système démocratique a connu des extensions de plus en plus larges du droit de suffrage.

1893 représente une date importante dans l'histoire politique belge. Le suffrage universel masculin tempéré par le vote plural (l'attribution de voix supplémentaires à la capacité, à la propriété ou à l'habitation) est adopté après une grève générale et remplace le suffrage censitaire.

Les élections de 1894 marquent une rupture. Ce scrutin met fin à la bipolarisation de la vie politique. Pour la première fois, les représentants du monde du travail siègent au Parlement. Le parti libéral pâtit du scrutin majoritaire : les catholiques dominent en Flandre et le Parti ouvrier belge (P.O.B.) en Wallonie. Le P.O.B. et les libéraux font alliance pour casser l'hégémonie et la majorité absolue des catholiques.

Aussi, le mode de scrutin est-il modifié en 1899 : le scrutin proportionnel succède au scrutin majoritaire. Les sièges à pourvoir sont attribués aux listes, proportionnellement au nombre de votes qu'elles ont obtenu. Ce système garantit une représentation plus équitable du corps électoral que le système majoritaire. Le mode de calcul utilisé en Belgique pour l'application de la représentation proportionnelle a été mis au point par Victor D'Hondt, professeur de Droit à l'Université de Gand (1841-1901). L'attribution des sièges est donc faite sur la base d'un système de représentation proportionnelle intégrale à la plus forte moyenne.

A partir de 1919, la Belgique connaît le suffrage universel pur et simple. Les femmes furent cependant exclues du corps électoral jusqu'à ce que le droit de vote leur fût reconnu, en 1948, sur base de la révision constitutionnelle de 1921.

La majorité électorale a ensuite été abaissée de 21 ans à 18 ans en deux étapes : en 1971 pour les élections communales en 1981 pour les autres scrutins.



## **2- Le multipartisme**

Le propre d'un Etat démocratique de type occidental est de permettre la création libre de partis en nombre illimité et de donner à ces partis la possibilité d'alterner au pouvoir, contrairement aux régimes à parti unique. Dans certaines démocraties, deux partis seulement alternent au pouvoir (bipartisme de fait : en Grande Bretagne, aux Etats-Unis,...). En Belgique, par contre, plus de deux partis sont susceptibles d'accéder au pouvoir ou de jouer un rôle influent dans l'opposition.

Le système électoral proportionnel belge favorise nettement la multiplication des partis de même que la superposition des clivages. Le multipartisme a des effets sur la composition des gouvernements : depuis 1919, aucun parti n'a détenu la majorité absolue dans les deux Chambres en Belgique sauf le parti social-chrétien de 1950 à 1954. Les gouvernements sont donc nécessairement hétérogènes (coalitions) avec ce que cela suppose comme accord de compromis entre les partis.

## **3- Evolution des institutions**

A sa création, en 1831, la Belgique a été organisée, selon le vœu du constituant, en un Etat unitaire mais décentralisé.

Le changement aujourd'hui est profond.

La Belgique a entamé dès 1970, sous la pression, entre autres, des mouvements flamand et wallon, une réforme institutionnelle qui a abouti, en 1993, à la structure fédérale actuelle, faisant de notre pays un Etat fédéral composé de trois Communautés – française, flamande et germanophone – et de trois Régions – la Région wallonne, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale.

Au niveau de la répartition des compétences, l'Etat fédéral conserve le pouvoir de décider dans les matières qui concernent l'ensemble du pays et ses habitants. Il en est ainsi notamment pour la défense nationale, la justice, la monnaie, le maintien de l'ordre, la dette, la sécurité sociale, l'immigration...

En ce qui concernent les Régions (institutions politiques qui couvrent un territoire), c'est surtout dans le domaine économique qu'elles se sont vues reconnaître des compétences ; celles-ci se trouvent définies dans une loi spéciale. Nous y retrouvons l'aménagement du territoire, l'environnement et la politique de l'eau, la conservation de la nature, le logement, la politique économique, la politique agricole, la politique des débouchés et des exportations, la politique de l'énergie, les richesses naturelles, la politique de l'emploi, les transports et les travaux publics, certains pouvoirs dits subordonnés (provinces et communes), la recherche scientifique...

Les Communautés (institutions politiques basées sur le concept culturel et de la communauté de langue) exercent leurs compétences dans le domaine culturel, l'enseignement, les matières dites personnalisables (politique de santé, l'aide aux

personnes...), la coopération entre les Communautés, l'emploi des langues, la recherche scientifique.

Notons enfin que les Communautés et les Régions, tout comme l'État fédéral, peuvent conclure des traités internationaux pour les matières qui les concernent.

Les entités fédérées disposent chacune d'un Parlement et d'un Gouvernement avec élection directe des députés régionaux qui siégeront au Parlement de leur Communauté respective.

Mais la Belgique se caractérise en outre par un fédéralisme asymétrique : la Communauté flamande a décidé de ne créer qu'un Parlement et Gouvernement uniques exerçant également les compétences de la Région flamande tandis que la Région wallonne dispose d'institutions propres, distinctes de celles de la Communauté française.

Cette asymétrie a été renforcée, la Communauté française ayant transféré l'exercice de certaines de ses compétences sociales à la Région wallonne et à la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale.

S'ajoutent à ces institutions, les pouvoirs locaux : provinces et communes.

Voilà donc le paysage institutionnel belge brièvement décrit.

#### **4- Conséquence de la fédéralisation sur la représentation politique au sein des différentes institutions**

Comme nous venons de le souligner, les élus sont désignés par un suffrage universel, obligatoire et selon un système de représentation proportionnelle. La représentation proportionnelle ne permet pas à un parti de détenir seul la majorité des sièges dans les divers parlements, d'autant que les partis, autrefois unitaires, ont actuellement des appellations, des structures différentes et indépendantes en Flandre et en Wallonie.

Le mode de scrutin à la proportionnelle induit donc en Belgique plus qu'ailleurs la nécessité de négocier un programme gouvernemental entre partenaires différenciés non seulement sur le plan idéologique mais aussi sur le plan linguistique au Fédéral et dans la Région de Bruxelles-Capitale où cohabitent francophones et flamands.

C'est donc à tous les niveaux de pouvoir que se retrouvent des gouvernements de coalition, et donc des majorités non homogènes qui, de plus, peuvent être différentes selon le niveau de pouvoir. Un parti peut donc, par exemple, appartenir à la majorité fédérale et à l'opposition régionale.

Dès lors, la société belge est analysée à la lumière de plusieurs clivages fondamentaux : clérical - laïque, bourgeois - prolétaire, francophone - flamand et, notion nouvelle, fédéral et fédéré. Si leur portée a évolué, ils n'en restent pas moins incontournables pour comprendre la vie politique belge.

## **II- LA SÉLECTION DES MANDATAIRES PUBLICS**

Les partis politiques figurent parmi les principaux acteurs de la décision politique : leur intervention apparaît déterminante dans la sélection des mandataires publics, la formation des gouvernements et le règlement des grands problèmes politiques.

La prérogative de la fonction de sélection des futurs élus des assemblées législatives est détenue par les partis politiques. Ils élaborent les listes de leurs candidats aux assemblées, ce qui implique la sélection des candidats et surtout la détermination de leur ordre de présentation, les premières places dites en ordre utile dont le nombre correspond à celui des sièges obtenus lors de l'élection précédente de l'assemblée à renouveler, étant évidemment les plus recherchées.

L'attribution des places sur les listes de candidats (tout au moins des places en ordre utile) se fait traditionnellement, en Belgique, par le truchement du « poll » (sorte d'élection primaire réservée aux membres du parti concerné). Toutefois, le recours au « poll » s'est raréfié. Malgré ses limites, le « poll » cède du terrain à des formules bien moins démocratiques à savoir la confection des listes par une assemblée de délégués locaux ou même par un comité restreint.

Si l'électeur répartit entre les partis les sièges à pourvoir au sein d'une assemblée législative, il doit laisser en fait à des organes de ces partis le soin de désigner les titulaires des sièges attribués. Lors des scrutins législatifs passés, les votes de préférence ont rarement modifié la distribution de la liste établie par les partis.

Dans le système électoral tel qu'appliqué jusqu'aux dernières élections législatives de juin 1999, le vote en case de tête privilégiait les candidats qui occupaient les meilleures places sur la liste. Cet effet dévolutif du vote en case de tête enlevait au citoyen une part de sa faculté de choix et de son pouvoir de contrôle.

C'est pourquoi le Gouvernement fédéral a déposé et voté l'année dernière un projet de loi visant à réduire de moitié le poids du vote de case de tête et à supprimer le système des suppléants. Ce nouveau système, qui réduit de moitié le contenu du pot commun, permettra de mieux traduire la volonté exprimée par les électeurs en réduisant l'importance de la position sur la liste au bénéfice du score personnel. Le citoyen pourra ainsi, mieux que ce n'est le cas actuellement, déterminer qui le représentera au Parlement. Cette pondération du vote de case de tête contribuera par ailleurs à une représentation politique renforcée des femmes. D'aucuns redoutent cependant que cette réforme n'entraîne une plus grande personnalisation des campagnes.

## **III- RECONNAISSANCE DES GROUPES POLITIQUES**

### **1- Situation générale**

La Constitution ne reconnaît pas les partis politiques mais les dispositions concernant la représentation proportionnelle impliquent l'existence de ceux-ci. Les règlements de la Chambre et du Sénat ont laissé s'écouler bien des années avant de consacrer l'existence des groupes politiques, de définir leur rôle et établir leurs attributions.

En effet, il fallut attendre 1962 pour que les groupes politiques de la Chambre, et 1971 pour que ceux du Sénat, obtiennent une reconnaissance officielle et soient dotés d'un statut juridique, lequel s'appuie sur diverses dispositions du code électoral. Il est décidé notamment d'impliquer davantage ceux-ci dans la réglementation du travail parlementaire.

La représentation d'un parti au sein d'une assemblée législative constitue pour celui-ci un facteur d'influence à condition que le groupe des élus soit organisé et discipliné. Les partis belges attachent le plus grand prix à leur représentation parlementaire. Ils organisent leurs relations avec cette dernière par le truchement des groupes politiques.

Les parlementaires sont d'abord les représentants de leur parti. Celui-ci attend de ses « élus » le respect de la ligne définie par les instances dirigeantes. Les parlementaires ne se déterminent pas librement. Ainsi, sont-ils tenus de suivre le gouvernement lorsque leurs partis forment la coalition au pouvoir. Les députés et les sénateurs doivent aligner leur vote en conformité avec les directives de leur formation politique à propos de certains textes : déclaration gouvernementale, budgets et lois importantes.

Le groupe politique constitue, au sein de l'Assemblée, le relais organisé du parti. A l'intérieur du groupe, en présence ou non de leurs ministres, se détermine l'attitude des parlementaires. Le groupe est le lieu où se réalise la tension entre la conscience individuelle du parlementaire et les positions de son parti. Le groupe politique prolonge l'existence et l'action des partis politiques dont ils émanent et des tendances organisées de l'opinion.

## **2- Le financement des partis et groupes politiques**

Si la reconnaissance officielle des groupes politiques au sein des Assemblées législatives fut consacrée relativement tard, les Bureaux du Sénat et de la Chambre octroient depuis 1970 des subventions aux groupes politiques. Les mêmes dispositions furent prises à la suite des réformes institutionnelles au sein des nouvelles assemblées législatives communautaires et régionales.

Les Bureaux d'Assemblées ont donc prévu des moyens matériels d'aide à l'action parlementaire des groupes politiques, calculés de façon identique tant pour la majorité que pour l'opposition, puisque cette aide est directement proportionnelle au nombre d'élus.

Cet appui financier du Parlement contribue à une collaboration plus efficace et active des groupes politiques, le rôle de plus en plus important joué par les groupes rendant indispensable un secrétariat mieux structuré. Une évolution positive a marqué ces dernières années l'organisation de celui-ci qui se compose actuellement de plusieurs collaborateurs.

Il faut savoir que dans la majorité des Etats membres de l'Union européenne, les groupes politiques reçoivent une subvention de fonctionnement ; des indemnités sont également prévues pour les frais individuels de secrétariat.

La question de l'aide financière aux groupes politiques suscite depuis de nombreuses années force débats dans beaucoup de pays et également en Belgique.

Après des mois de négociation, les responsables des partis politiques aboutirent à un accord qui stipulait notamment que les partis représentés à la Chambre et au Sénat obtiendraient une subvention annuelle prélevée sur la dotation du Parlement.

L'accord prévoyait aussi certaines limites aux dépenses électorales. Il fut concrétisé dans une loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques.

Cette loi, issue de l'initiative parlementaire, avait pour objectif non seulement de limiter les dépenses électorales des partis politiques mais aussi devait permettre l'indépendance de ceux-ci et de leurs candidats vis-à-vis de leurs « sponsors ».

La loi du 4 juillet 1989, en organisant un financement public direct visait à assurer plus de démocratie en favorisant l'égalité pécuniaire des partis politiques et à écarter toute tentative de collusion avec le mode économique.

La législation de juillet 1989 établit deux grandes conditions pour que le parti politique puisse accéder au financement public direct : être représenté dans les deux chambres et être reconnu en tant que parti politique.

Au sens de la loi du 4 juillet 1989, un parti politique est une « *association de personnes physiques, dotée ou non de la personnalité juridique, qui participe aux élections prévues par la Constitution et par la loi, qui conformément à l'article 117 du Code électoral, présente des candidats aux mandats de représentant et de sénateur dans chaque circonscription électorale d'une Communauté ou d'une Région et qui, dans les limites de la Constitution, de la loi, du décret et de l'ordonnance, tente d'influencer l'expression de la volonté populaire de la manière définie dans ses statuts ou son programme* » (article 1, 1° de la loi du 4 juillet 1989).

Le montant de la dotation est composé d'une partie forfaitaire, 3 millions de francs belges et d'une partie variable, 10 francs belges par vote valable, qu'il s'agisse d'un vote de liste ou d'un vote nominatif. En 1993, une modification intervient et ces montants passent respectivement à 5 millions et à 50 francs belges (par parti).

Les raisons qui ont conduit à instaurer un financement public direct basé à la fois sur une partie forfaitaire et une partie variable permet de maintenir l'importance respective des forces politiques présentes au Parlement.

La définition du but des partis politiques telle qu'elle apparaît dans les développements d'une proposition de loi modifiant la loi du 4 juillet 1989 mérite d'être citée : « *Les partis politiques sont une composante essentielle de la démocratie parlementaire. Ils constituent un relais important entre la population et ses représentants au Sénat, à la Chambre et dans les autres conseils parlementaires. Une démocratie doit s'appuyer sur des structures permettant un dialogue permanent avec tous ceux qui souhaitent s'associer activement à la préparation des décisions politiques. La consultation d'un grand nombre de citoyens aboutit, par le truchement des partis politiques, à l'élaboration de programmes qui après avoir été soumis à l'électeur, deviennent la base d'une politique concrète* ».

La définition de cette mission appelle quelques réserves et paraît quelque peu idéalisée. Néanmoins, c'est le but vers lequel il faut tendre en rétablissant une médiation effective entre la société civile et l'Assemblée parlementaire par le biais des groupes politiques. Par leur rôle dans le processus électoral, les partis politiques assurent l'articulation entre la société civile et les institutions parlementaires.

Soulignons également que si le Parlement veut devenir « le véritable centre de décision » – actuellement occupé en grande partie par le Gouvernement –, il faut que les groupes politiques disposent de moyens financiers suffisants.

### **3- Présence des groupes politiques au sein des organes dirigeants**

Toutes les nominations effectuées par les Assemblées législatives se font à la représentation proportionnelle des groupes politiques reconnus. Il en résulte que certains groupes qui font partie de l'opposition sont appelés à être représentés au Bureau et à la Conférence des Présidents.

#### *– Le Bureau*

Le Bureau se compose d'un Président, de cinq (pour la Chambre) Vice-Présidents dont un premier et un deuxième Vice-Président et de quatre secrétaires. Il est complété par les Présidents des groupes reconnus pour autant que ceux-ci comptent au minimum douze membres. Les présidents de groupe sont assimilés aux Vice-Présidents de la Chambre sauf en ce qui concerne certaines tâches spécifiques.

#### *– La Conférence des Présidents*

La Conférence des Présidents comprend le Président et les Vice-Présidents de la Chambre, les anciens Présidents de la Chambre, le Président et un membre de chaque groupe politique.

Les Présidents des commissions permanentes, des commissions temporaires et des commissions spéciales peuvent être entendus.

La Conférence des Présidents dispose d'une compétence générale en ce qui concerne le calendrier de la session, l'organisation des travaux de l'assemblée plénière etc...

#### *– Les Commissions*

Les présidences des commissions permanentes sont réparties selon la même règle proportionnelle.

Les groupes politiques de l'opposition peuvent donc accéder à la présidence de certaines commissions. Or, c'est le Président qui convoque sa commission et fixe son ordre du jour si elle ne l'a pas fait elle-même (ce qui est souvent le cas).

### **Présentation des organes du Parlement de la Communauté française (Conseil de la Communauté française) :**

Le Bureau du Conseil est formé suivant le système de la représentation proportionnelle des groupes politiques reconnus.

Dans ce cadre, le Conseil procède, par des élections distinctes, à la nomination d'un Président, d'un deuxième Vice-Président, d'un troisième Vice-Président, de quatre secrétaires ; le nombre de ces derniers peut être augmenté par décision du Conseil et sous réserve de la représentation proportionnelle.

La Conférence des Présidents est constituée des membres du Bureau et des Présidents des groupes politiques reconnus ou de leurs suppléants désignés.

La Conférence des Présidents examine l'état des travaux du Conseil, en commission et en assemblée plénière. Elle prépare les séances du Conseil et propose l'ordre du jour.

Les commissions permanentes : chaque commission permanente comprend quinze membres élus suivant le système de la représentation proportionnelle des groupes politiques reconnus.

#### **IV- LE RÔLE DE LA MAJORITÉ ET DE L'OPPOSITION DANS LE TRAVAIL LÉGISLATIF**

Le système électoral proportionnel peut avoir pour effet de rendre hétérogène l'opposition de même que la majorité : à côté des coalitions de la majorité peut parfois exister une coalition des groupes parlementaires de l'opposition.

Tant les partis formant la majorité gouvernementale que ceux de l'opposition exercent un contrôle démocratique du pouvoir exécutif mais ils le font selon des modalités différentes et dans des buts différents (garder le pouvoir ou le conquérir).

L'activité parlementaire obéit aussi à des préoccupations collectives. Les projets de lois sont à l'initiative des gouvernements et la plupart des propositions émanent des directions de groupe ou sont contrôlées par elles.

La mise en jeu de la responsabilité politique du Gouvernement obéit davantage aux stratégies de partis qu'à celles des députés.

Si, par exemple, les questions au gouvernement sont affectées par les préoccupations personnelles des élus, elles sont aussi régies par les impératifs de la lutte entre les groupes.

Les députés de l'opposition tentent de souligner les insuffisances du Gouvernement, les parlementaires de la majorité évitent les problèmes délicats pour le Gouvernement et leur camp et posent des questions, parfois suggérées par le groupe, voire un ministre, afin de permettre aux responsables gouvernementaux d'expliquer leur politique, de montrer qu'ils prennent en charge les problèmes.

Les partis au pouvoir ou majorité, cherchent naturellement à conserver le contrôle sur les dirigeants qui se réclament d'eux. En outre, les parlementaires de la majorité peuvent, dans une certaine mesure, contrôler souvent au moyen de questions ou tenter d'amender la gestion des membres du Gouvernement. Par contre, et insistons sur ce fait, ils ne peuvent pas mettre en péril la vie de ce dernier.

Les partis d'opposition contrôlent et critiquent le Gouvernement en place dans le but manifeste de le mettre en difficulté et, si possible, de le renverser en ralliant à leur point de vue une partie de la majorité. Même si l'opposition ne parvient pas à cette fin ultime, elle peut néanmoins infléchir parfois la politique de la majorité.

Lorsque les groupes politiques écartés du pouvoir suggèrent des solutions de rechange face aux divers projets de l'exécutif, améliorent les textes par le dépôt d'amendements réfléchis,

ils pratiquent une opposition dite « constructive ». Ce type d'opposition rencontre la pratique d'une éthique qui favorise la revalorisation de l'initiative parlementaire.

Peut-on parler de droits de la majorité ou de l'opposition ? A vrai dire, si droits il y a, ils sont intimement liés aux principes du parlementarisme. Nous visons ici les fonctions de contrôle dont dispose une assemblée législative à l'égard de l'activité gouvernementale.

### **1- Le contrôle politique**

Pour ce qui concerne les droits de l'opposition par rapport au contrôle de l'action gouvernementale, il faut souligner qu'à chaque séance plénière du Parlement un temps est obligatoirement réservé à la fonction de contrôle parlementaire et que c'est de plein droit que sont inscrites à l'ordre du jour les questions d'actualité, les questions orales ou les interpellations qui ont été régulièrement déposées.

#### **a) La déclaration gouvernementale**

Le contrôle politique que les Chambres exercent sur le(s) gouvernement(s) est également conditionné. La Constitution ne prévoit pas de procédure explicite d'investiture parlementaire du Gouvernement, mais la coutume veut que les gouvernements fassent devant leurs assemblées respectives un discours de politique générale ou déclaration gouvernementale, qui informe les membres de l'assemblée de la politique qu'entend mener la nouvelle équipe.

Après la lecture de la déclaration gouvernementale, un débat est organisé au sein de l'Assemblée législative concernée et il est procédé à un vote de confiance afin de déterminer si une majorité de ses membres soutient la politique gouvernementale. Il est évident que les parlementaires qui votent la confiance au Gouvernement enregistrent à cette occasion la position prise par leur parti.

La discipline de vote joue à plein, de sorte qu'il n'arrive jamais qu'un gouvernement ne soit pas investi ou soit renversé par le Parlement. Quand des gouvernements démissionnent avant terme, c'est parce que les parties qui les composent avaient atteint un tel point de désaccord et non parce qu'ils avaient été sanctionnés par un Parlement (le Parlement dépendant également des partis).

Les parlementaires peuvent contrôler tout au long de la législature la manière dont le Gouvernement s'acquitte de sa mission.

#### **b) Les questions parlementaires**

Il s'agit d'une technique qui permet un contrôle détaillé et minutieux de l'activité gouvernementale. Les membres du Gouvernement sont interrogés sur des questions précises dont l'intérêt varie. Celles-ci permettent notamment aux parlementaires de relayer des questions posées par leurs électeurs.

L'auteur de la question, même s'il n'est pas satisfait de la réponse, ne peut engager la responsabilité du ministre interrogé.

Signalons qu'il existe plusieurs types de questions :



- les questions et réponses écrites publiées dans le Bulletin des Questions et Réponses de l'Assemblée ;
- les questions d'actualité qui n'exigent aucune étude préalable ni recherche étendue de la part du Gouvernement et présente un caractère d'actualité. Elles doivent être précises et concises et permettre une réponse aussi brève ;
- les questions orales : tout membre de l'Assemblée qui pose une question orale en fait connaître l'objet au Président par une demande écrite contenant l'intitulé de la question et les principales considérations qu'il se propose de développer. La question est transmise au ministre concerné.

### c) Les interpellations

L'interpellation est un moyen classique de contrôle de l'activité gouvernementale. Elle permet aux membres de l'Assemblée d'engager la responsabilité d'un ou plusieurs ministres. En principe, l'interpellation ne peut porter que sur la politique générale du Gouvernement ou sur ses actes et non sur ses intentions.

En conclusion des débats, les membres de l'Assemblée peuvent déposer des motions dont on distingue trois types.

Il s'agit tout d'abord de l'ordre du jour pur et simple qui habituellement émane de la majorité. Le vote de cette motion clôt l'interpellation et permet de constater que l'Assemblée manifeste sans réserve sa confiance au Gouvernement.

L'ordre du jour motivé, habituellement déposé par les membres de l'opposition, invite le gouvernement à agir dans un sens ou à modifier sa politique. Il peut donc s'agir d'une critique de la politique menée sans qu'elle se traduise par la démission du Gouvernement dans son ensemble ou des membres de celui-ci concernés par l'interpellation.

Enfin, il faut évoquer la motion de méfiance qui vise à retirer la confiance à un ou plusieurs ministres ou encore au Gouvernement dans son ensemble. L'adoption d'une motion de méfiance dirigée contre un ou plusieurs ministres du Gouvernement fédéral implique la démission de ceux-ci.

Quant à la motion de méfiance constructive à l'égard du Gouvernement ou d'un ou plusieurs de ses membres, elle peut à tout moment être adoptée par le Conseil de la Communauté française ou par le Conseil régional wallon. Cette motion n'est recevable que si elle présente un successeur au Gouvernement, à un ou plusieurs de ses membres, selon le cas.

La motion ne peut être adoptée qu'à la majorité des membres du Conseil.

L'adoption de la motion emporte la démission du Gouvernement ou du ou des membres contestés ainsi que l'installation du nouveau Gouvernement ou du ou des nouveaux membres<sup>1</sup>.

Cette disposition vise à assurer la stabilité gouvernementale et renforce la lisibilité politique grâce à une formule de remplacement.

---

<sup>1</sup> article 71 de la loi spéciale du 8 août 1980, tel que modifiée par la loi spéciale du 16 juillet 1993, article 127, § 1<sup>er</sup>

## **2- Le contrôle juridictionnel**

Lorsqu'un ministre ou un secrétaire d'État fédéral se rend coupable d'infraction, il ne peut être poursuivi qu'après que la Chambre des Représentants l'ait mis en accusation et il ne peut être jugé que par la Cour de cassation.

Dans l'esprit des auteurs de la Constitution, la mise en accusation des ministres et leur jugement par la Cour de cassation devait constituer un moyen efficace de contrôle de l'activité gouvernementale. Etant donné la lourdeur de la procédure, la responsabilité politique des ministres, avec comme corollaire leur démission, a entièrement supplanté la responsabilité pénale qui est pratiquement restée lettre morte.

La mise en œuvre de la procédure de mise en accusation des ministres suppose donc une intervention concurrente d'organe politique, la Chambre des Représentants et d'un organe juridictionnel, la Cour de cassation.

## **3- Les enquêtes parlementaires**

L'enquête parlementaire est à la frontière des techniques de contrôle politique et de contrôle juridictionnel. Par des méthodes qui ont un caractère juridictionnel, elle permet un contrôle politique du Gouvernement et de manière plus générale, elle autorise l'Assemblée à s'informer sur toute question qui la préoccupe. Il s'agit donc d'un instrument précieux destiné à permettre aux assemblées législatives de remplir plus efficacement leurs fonctions essentielles.

La mission de la Commission d'enquête se termine par l'établissement d'un rapport et par un débat à son propos en séance plénière. S'il apparaît, à l'issue des travaux de la Commission, que la responsabilité politique d'un ou plusieurs membres du Gouvernement est engagée, le processus d'enquête peut s'achever par un vote sur une motion de confiance ou de défiance à leur égard.

Comme pour toute entité fédérée, le Parlement de la Communauté française exerce le droit d'enquête par lui-même ou par une commission formée en son sein, pour toute affaire ayant un rapport avec une matière de sa compétence.

Les pouvoirs attribués au juge d'instruction par le Code d'instruction criminelle appartiennent au Conseil ou à la commission d'enquête ainsi qu'à leur président. Toutefois, le Conseil a le droit, chaque fois qu'il ordonne une enquête, de restreindre ses pouvoirs.

Ces pouvoirs ne peuvent être délégués, sauf le droit du Conseil ou de sa commission de faire, en cas de nécessité, procéder par voie rogatoire à des devoirs d'instructions spécialement déterminés. Cette mission ne peut être confiée qu'à un conseiller de la Cour d'appel ou à un juge du tribunal de première instance du ressort dans lequel le devoir d'instruction doit être rempli (décret du 12 juin 1981 fixant la procédure d'enquête).

Revenons au Parlement fédéral. Si pendant de nombreuses années, les chambres ont fait peu d'usage de leur pouvoir d'enquête, tel n'est plus le cas actuellement. En 1996-1997, le rôle des enquêtes parlementaires est devenu particulièrement important dans des domaines extrêmement sensibles, comme celui des disparitions d'enfants et les événements du Rwanda, par exemple.

Une assimilation opérée par le législateur entre les pouvoirs respectifs du juge d'instruction et de la commission d'enquête n'implique pas que celle-ci exerce une mission en tout point identique à celle d'un juge d'instruction. Il serait inconcevable, par exemple, qu'une commission d'enquête décerne un mandat d'arrêt.

Le but du législateur est de permettre aux commissions d'enquête de procéder à des investigations, soit pour contrôler l'activité des autres pouvoirs, soit pour améliorer la qualité du travail législatif.

Il n'a jamais été question de créer une confusion entre les prérogatives constitutionnelles respectives du pouvoir judiciaire et du Parlement.

Ces dernières années, le pouvoir des commissions d'enquête a été renforcé mais il s'agit d'éviter la concurrence ou le conflit avec les enquêtes juridictionnelles.

Il convient, à cet égard, de se référer à une proposition de résolution de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie qui encourage « *les Parlements de l'espace francophone à user de leur pouvoir d'enquête dans le respect de la séparation des pouvoirs* ».

#### **4- Le pacte culturel**

Le 24 février 1972, tous les partis représentés alors au Parlement national ont signé un « Pacte culturel » qui veut, dans les matières alors de la compétence des Conseils culturels, garantir les droits des tendances idéologiques et philosophiques.

Ce pacte a reçu une formulation juridique dans la loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques.

La notion de tendance est définie comme « *fondée sur une conception de la vie ou de l'organisation de la société* ». La représentation des tendances est établie « *sur leur présence au sein de l'assemblée représentative de l'autorité publique correspondante* ».

L'opposition peut donc s'en réclamer. Or la loi précise :

- que les décrets pris par les Conseils culturels ne peuvent contenir de discriminations pour des raisons idéologiques et philosophiques ;
- que les autorités publiques (et notamment l'Exécutif) doivent associer à l'élaboration et à la mise en œuvre de leur politique culturelle toutes les tendances idéologiques et philosophiques ;
- que les tendances doivent participer à la gestion des institutions culturelles créées par les autorités publiques (dont l'Exécutif) ;
- que les tendances doivent avoir accès aux moyens d'expression relevant des pouvoirs publics et participer à la gestion de l'Institut de radio et de télévision.

Une commission (nationale) veille au respect de ces principes ; elle est élue pour moitié par le Conseil de la Communauté française, pour moitié par le Conseil flamand.

Cet ensemble de mesures donne à l'opposition une série de droits et lui garantit en tous cas une représentation dans les organes de gestion de la politique culturelle.

De plus, la loi du 3 juillet 1971 prévoit qu'une motion motivée signée par le quart au moins des membres du Conseil, introduite avant le vote final d'un décret, peut suspendre ce vote si elle déclare que le texte visé contient une discrimination pour des raisons idéologiques et philosophiques.

Cette procédure permettrait à l'opposition, le cas échéant, de s'opposer à un abus de pouvoir de la majorité.

## **V- LA FONCTION LÉGISLATIVE**

Nous allons tenter de préciser comment les parlementaires se déterminent en tant qu'opposition au travers de l'initiative parlementaire et du processus législatif.

### **a) l'initiative parlementaire**

Le droit de l'opposition parlementaire à l'initiative législative est le même que celui de la majorité : les propositions de loi sont examinées dans l'ordre chronologique de leur dépôt, dans le respect, néanmoins, de la primauté accordée à l'initiative gouvernementale.

Les députés et les sénateurs peuvent déposer des propositions de loi qui pour la plupart le sont dans un but purement politique. Elles procèdent soit de préoccupations électorales, soit de la volonté d'afficher une position.

Le dépôt de propositions dépend étroitement de la coalition gouvernementale au pouvoir, et ceci de la manière suivante : en général, les partis d'opposition ont une moyenne plus élevée de propositions déposées que les partis gouvernementaux. La moyenne d'un parti qui va de l'opposition au Gouvernement diminue, et à l'inverse, la moyenne d'un parti qui va du Gouvernement dans l'opposition augmente.

Les petits partis d'opposition atteignent largement une moyenne élevée. La raison la plus évidente est que leurs exigences ou propositions ne peuvent pas directement être prises en compte au niveau gouvernemental, ce qui est moins le cas des partis de la coalition.

En résumé, les partis d'opposition déposent proportionnellement plus de propositions que les partis du Gouvernement.

En guise de préalable, nous rappellerons qu'il s'agit de respecter le rôle de l'opposition et de son droit à participer à l'élaboration des textes législatifs, notamment lors de la discussion générale d'un projet de loi, de la discussion des articles et du dépôt des amendements. Par ailleurs, le respect du droit de la majorité à faire aboutir ses projets de loi s'impose également.

### **b) Le temps de parole**

Nous allons aborder maintenant la problématique de la limitation du temps de parole. Celui-ci est l'un des outils que majorité comme opposition utilisent pour servir leurs intentions dans les débats en commission et en séance plénière.

Soulignons, en particulier, qu'en commission, dans le cadre des débats législatifs, aucune limitation du temps de parole n'a été prévue afin de permettre à l'opposition d'aller jusqu'au bout de ses capacités d'expression et de proposition.

Quand le temps de parole est utilisé abusivement par l'opposition pour bloquer le déroulement des travaux en commission par exemple, il devient indispensable que ce temps de parole soit réglementé de façon précise. Mais les réglementations en la matière ne sont guère prises au sérieux. Le Parlement européen fait exception : le règlement y est dans ce domaine scrupuleusement appliqué et observé.

En Belgique, les présidents de la Chambre et du Sénat ont fait de nombreuses tentatives afin de limiter le temps de parole. Actuellement, il est fixé par l'article 37 du règlement de la Chambre des Représentants (voir en annexe).

Faut-il rappeler que le rôle joué par le Président de l'Assemblée est déterminant pour faire respecter par les orateurs le temps de parole qui leur est imparti ? Mais le Président fait généralement partie de la majorité. Dès lors, il peut se trouver confronté à la ferme résolution de l'opposition d'étirer autant que possible les débats. L'opposition peut parfois faire preuve d'un caractère très peu constructif lorsque cela sert ses objectifs, à savoir prolonger au maximum les discussions afin de rendre plus difficile la tâche du Gouvernement. Cela s'est déjà confirmé lors du débat d'une déclaration gouvernementale.

Il convient donc de reconnaître que, en dépit des précautions prises dans plusieurs articles (notamment ceux visant à maintenir la durée des débats dans des limites acceptables), les abus sont encore fréquents et ne contribuent guère au prestige du Parlement. En effet, cette absence de limitation du droit de parole peut, parfois, conduire à des dérives et c'est justement dans ce type de situation que doit émerger un consensus entre la majorité et l'opposition, pour que ce droit au temps de parole illimité puisse être exercé pleinement, sans remise en cause du droit de la majorité de faire aboutir les projets et propositions qu'elle s'est engagée à réaliser et pour lesquels une majorité d'électeurs l'ont placée au pouvoir.

#### c) Les amendements

Le dépôt excessif d'amendements est également un outil dont l'opposition use et abuse parfois pour ralentir l'examen d'un projet de loi ou de décret.

#### d) Le quorum

Il nous reste à mentionner la question du quorum qui se révèle, dans certains cas, comme un moyen permettant de retarder le ou les votes de projets de loi. Si la majorité n'est pas en nombre, les membres de l'opposition ne manqueront pas de le souligner et ils refuseront d'assurer le quorum en quittant l'hémicycle. Cette manœuvre est habituelle et elle est destinée bien entendu à mettre la majorité en difficulté.

Nous espérons avoir réussi à éclairer quelque peu le rôle joué par la majorité et l'opposition qui sans avoir un statut bien défini ont des comportements typiques qui se traduisent au travers des mécanismes du parlementarisme.

## **VI- CONCLUSION**

Les droits de l'opposition doivent être garantis dans le même temps que ceux de la majorité à faire aboutir ses choix. L'organisation simultanée de cette double exigence peut, à première vue, paraître délicate.

La défense du rôle du Parlement dans son ensemble, majorité comme opposition, s'impose néanmoins et permet de surmonter les difficultés : les droits du Parlement par rapport à ceux du Gouvernement doivent être renforcés impérativement, qu'il s'agisse du pouvoir de contrôle comme du droit à l'initiative parlementaire.

Ces deux rôles nécessitent, pour être réellement effectifs, des moyens supplémentaires. Le contrôle ne peut s'effectuer efficacement que si les parlementaires disposent de suffisamment d'informations et de moyens d'analyse de la politique gouvernementale.

Tous les groupes politiques, en particulier ceux de l'opposition, doivent disposer de collaborateurs en nombre suffisant afin de leur procurer une capacité d'analyse de l'action gouvernementale sans laquelle le contrôle parlementaire n'aura pas la portée qu'il devrait avoir.

De même, le droit à l'initiative législative du Parlement doit être renforcé : les textes législatifs résultent trop rarement de l'initiative parlementaire. Il conviendrait, à cet égard, de prévoir que les commissions consacrent une proportion significative de leurs réunions à l'examen des propositions de loi ou de décret. La priorité donnée à l'examen des projets (d'initiative gouvernementale) doit connaître une certaine limitation si l'on veut rendre concret et non plus théorique le droit à l'initiative législative d'un parlementaire.



## Annexe

### **Du temps de parole :**

#### Article 37

1. Le temps de parole est fixé comme suit dans les débats ouverts sur les questions suivantes :

*1° Projets de loi ou propositions*

- a) discussion générale : 30 minutes
- b) discussion des articles : 15 minutes ; auteur d'un amendement : 5 minutes

*2° Budgets*

- Discussion générale limitée en application de l'article 83, n° 3 :
- un seul orateur mandaté par groupe politique : 30 minutes ;
  - autres orateurs : 10 minutes ;

*3° Budgets*

- Discussion des articles, en application de l'article 83, n° 3 :
- par orateur et par article qui fait l'objet d'un amendement : 5 minutes ;
  - auteur d'un amendement : 5 minutes ;

*4° Interpellations*

- a) l'interpellateur : 15 minutes ou, en application de l'article 90, n° 5, e), 30 minutes.

Les auteurs des interpellations jointes à la première : 10 minutes ou, en application de l'article 90, n° 5, e), 20 minutes ;

Les auteurs des questions ou demandes d'explications jointes : 5 minutes, ou en application de l'article 90, n° 5, e), 10 minutes ;

- b) après les explications du Gouvernement, successivement les interpellateurs, les auteurs de questions ou de demandes d'explication jointes et trois orateurs au plus appartenant à trois groupes politiques différents : 5 minutes ou, en application de l'article 90, n° 5, e), 10 minutes ;

- c) si le Gouvernement ne répond pas, seul l'auteur de l'interpellation : 5 minutes ou, en application de l'article 90, n° 5, e), 10 minutes ;

- d) seul l'auteur d'une interpellation jointe à la discussion d'un budget : 15 minutes ou, en application de l'article 90, n° 5, e), 30 minutes ;

- e) en application de l'article 90, n° 5, e), le Président peut déclarer non applicables les limitations prévues au littéra b.



5° *Questions et réponses orales*

- Question et réponse : 5 minutes (temps global) ;
- Question complémentaire et réponse : 2 minutes (temps global) ;

Question urgente : 5 minutes

6° *Ratification et modification de l'ordre des travaux établi par la conférence des présidents*

a) l'auteur d'une proposition de modification et un orateur par groupe politique : 10 minutes ;

à la demande du cinquième des membres de la Chambre, quatre autres orateurs, deux pour et deux contre : 10 minutes ;

b) modifications ultérieures : l'auteur d'une proposition de modification et un orateur par groupe politique : 10 minutes ;

7° *Urgences, consultation du Conseil d'État et conflits d'intérêts :*

l'auteur de la proposition et un orateur par groupe politique : 10 minutes ;

8° *Questions préjudicielles* (position de la question, priorité, rappel au règlement, question préalable, question d'ajournement), *clôture, limitation du temps de parole et motions d'ordre :*

sauf décision contraire du Président, l'auteur de la question ou de la motion et un orateur par groupe politique : 5 minutes.

2. L'Assemblée pourra toujours déroger aux dispositions du présent article relatives au nombre des orateurs.
3. Les ministres<sup>2</sup> sont entendus quant ils le demandent. Le Président peut les inviter à conclure lorsqu'il estime que la Chambre est suffisamment informée.
4. Un membre par groupe politique peut obtenir la parole pendant 10 minutes après la réplique d'un membre du Gouvernement dans une discussion générale.

Dans d'autres cas et sans préjudice de règles particulières, un membre par groupe politique peut obtenir la parole pendant 5 minutes après la réplique d'un membre du Gouvernement.

Ces dispositions ne sont pas applicables à la discussion d'une déclaration gouvernementale.

---

2 Constitution : Art. 100 - Les ministres ont leur entrée dans chacune des Chambres et doivent être entendus quand ils le demandent.

La Chambre des représentants peut requérir la présence des ministres...

5. Les explications de vote ne peuvent excéder trois minutes par orateur.
- 5 bis. Dans les débats que la conférence des Présidents désigne et qui portent sur la politique générale ou sur un problème d'importance particulière, le temps global de parole est fixé comme suit :
- a) orateurs mandatés
    - 120 minutes pour les groupes représentés dans les commissions permanentes, qui peuvent mandater deux orateurs ;
    - 60 minutes pour les autres groupes, qui ne peuvent mandater qu'un seul orateur ;
  - b) orateurs non mandatés : temps de parole fixé par le chef de groupe dans les limites du temps global obtenu en attribuant dix minutes par membre du groupe. Les groupes appartenant à la majorité gouvernementale ne disposent que de la moitié du temps global de parole ainsi obtenu ;
  - c) orateurs n'appartenant pas à un groupe politique : 15 minutes.

Cette disposition n'est applicable qu'en séance plénière.

6. Le temps de parole fixé par cet article peut être :
- a) modifié en application de l'article 29;
  - b) réduit de moitié au maximum en cours de discussion, par décision de la Chambre prise par assis et levé. Un orateur par groupe politique peut prendre la parole dans les limites fixées au n° 1, 8° du présent article;
  - c) étendu, en raison de l'importance d'un projet de loi ou d'une proposition, par décision unanime de la conférence des Présidents prise avant que la discussion ne débute.



**Synthèse des travaux en ateliers sur le thème n° 2**  
**“Le rôle de la majorité et de l’opposition dans le travail parlementaire”**

**Conférenciers: M. Christian VALANTIN, Député (Sénégal)**  
**et M. Gustave HOFMAN (Communauté française de Belgique)**

**- Mercredi 9 mai 2001 -**

Après avoir écouté attentivement les présentations des conférenciers en séance plénière et questionné les conférenciers qui les accompagnaient dans leur réflexion, les participants aux trois groupes de travail sur le thème n° 2 en sont venus aux constatations suivantes :

Le Gouvernement actuel de Guinée Bissau n’a pas une majorité absolue, ce qui rend l’exercice du pouvoir difficile, à un moment où des mesures politiques, sociales et économiques vigoureuses sont requises pour redresser la situation du pays. Il est difficile, en effet, pour le gouvernement de s’entendre avec l’opposition, car celle-ci est morcelée : le parti majoritaire est à la merci de ses alliés de circonstances.

L’opposition est méfiante vis-à-vis de la majorité et du Gouvernement, et cette méfiance n’est pas constructive. Il y a peu de collaboration dans la préparation des projets de loi. Par ailleurs, le gouvernement estime que l’opposition ne joue pas de bonne foi son rôle de critique, mais qu’elle tente plutôt de nuire au Gouvernement, et de l’empêcher de prendre des mesures appropriées.

Récemment, le Président de la République a menacé de dissoudre l’Assemblée, si celle-ci refusait de valider la nomination de son candidat à la fonction de Premier Ministre. Certains députés ont interrogé les conférenciers sur les pouvoirs du Parlement dans une telle situation. Le Parlement a le pouvoir législatif requis pour passer toute loi qu’il estime nécessaire, et même pour modifier la Constitution s’il s’entend à cet effet.

Les députés de l’opposition estiment qu’ils devraient être plus impliqués dans les travaux parlementaires, et souhaiteraient que les commissions parlementaires aient plus de pouvoirs et de moyens. Aucune des sept commissions parlementaires n’est en outre présidée par un député de l’opposition.

Les députés ont interrogé les conférenciers sur les temps de parole respectifs alloués à la majorité et à l’opposition, et sur la représentation des groupes parlementaires au sein des commissions. Les commissions doivent refléter la configuration de l’Assemblée nationale, leur composition doit découler d’un calcul à la proportionnelle du nombre de députés de chaque groupe.

Les députés ont interrogé les conférenciers sur les avantages du bicamérisme. L’existence d’un Sénat contribue à améliorer le travail législatif.

Les députés ont indiqué qu’ils n’avaient pas reçu les indemnités auxquelles ils ont droit et qu’ils doivent eux-mêmes payer leurs frais de déplacement pour se rendre dans la capitale et siéger. Il y a ainsi une inégalité entre les députés de Bissau et ceux qui doivent venir des différentes circonscriptions. Ils ne disposent pas de collaborateurs qui leur sont attachés, contrairement à ce qui se passe dans d’autres pays. Ce manque de moyens les empêche de jouer pleinement leur rôle de législateurs. Les conférenciers ont souligné que les droits des

députés, le premier étant l'immunité parlementaire, sont assortis de devoirs : ils représentent la nation et doivent viser à améliorer le bien être de leurs concitoyens qui les élisent.

Le pouvoir est centralisé, et n'est pas délégué aux régions. Les députés ne peuvent jouer leur rôle efficacement à cause du manque de moyens.

Les députés se sont informés quant à l'opportunité de défendre la ligne de parti en toutes circonstances, dans le contexte de différents régimes parlementaires. Ils voulaient également savoir si, dans les pays occidentaux, le fait de changer de parti en cours de mandat peut mettre en cause le mandat du député.

Ils ont convenu que le dialogue sur les problèmes du pays est non seulement salubre mais nécessaire entre le gouvernement et l'opposition, et qu'un débat constructif doit avoir lieu avec toutes les parties.



ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DE LA FRANCOPHONIE

**Jeudi 10 mai 2001**

LA PROCÉDURE  
LÉGISLATIVE ET BUDGÉTAIRE

- ◆ Intervention de M. Seydou Nourou Keita, Député (Mali),
- ◆ Intervention de M. Paul Bongue Boma, Député (Gabon)
- ◆ Synthèse des travaux des ateliers



**Intervention de M. Seydou Nourou KEITA  
Député (Mali)**

## **Introduction**

*« La loi est votée par l'Assemblée nationale ».*

Pour mener à bien la fonction législative qui lui est dévolue par l'article 70, alinéa premier de la Constitution du 25 février 1992, l'Assemblée nationale du Mali agit dans le cadre des règles définies par la Constitution, par les lois organiques, par son règlement intérieur. Ces principaux textes constituent en réalité la « loi du législateur », c'est-à-dire son code de procédure.

La présente communication écrite vise à décrire dans son état actuel l'ensemble des règles procédurales en suivant le cheminement du travail législatif de son origine à son aboutissement.

Il s'agit d'exposer la procédure législative « ordinaire » et non les procédures dites « spéciales » qui tout en présentant certains traits communs avec les règles décrites dans la présente communication obéissent à des principes propres justifiant une présentation particulière :

Exemple : les conditions d'examen relatives aux lois organiques, aux lois de finances, aux lois portant approbation ou ratification des traités et accords internationaux aux lois référendaires en raison des dispositions des articles 70, 77, 115, 118 de la Constitution.

Aux termes de l'article 25 de la Constitution de la République du Mali, les institutions de la République sont :

- le Président de la République,
- le Gouvernement,
- l'Assemblée nationale,
- la Cour suprême,
- la Cour constitutionnelle,
- la Haute Cour de justice,
- le Haut Conseil des collectivités territoriales,
- le Conseil économique, social et culturel.

Au Mali, le Parlement vient en troisième position dans les institutions de la République et comprend une chambre unique appelée Assemblée nationale.

Les députés sont élus pour cinq ans au suffrage universel direct et bénéficient de l'immunité parlementaire.

Sous la III<sup>ème</sup> République, l'Assemblée nationale a connu sa première législature de 1992-1997.



Sa deuxième législature qui va de 1997-2002 compte 147 députés repartis entre les partis politiques qui sont :

– ADEMA-PASJ : Alliance pour la démocratie au Mali Parti africain pour la solidarité et la justice .....	127 députés
– PARENA : Parti pour la renaissance nationale .....	8 députés
– C.D.S. ....	4 députés
– U.D.D : Union pour la démocratie et le développement .....	2 députés
– COPP : Convention parti du peuple .....	1 député
– R.N.D : Rassemblement national pour la démocratie .....	1 député
– P.D.R : Parti pour la démocratie et le renouveau (Dounka Fa Ton).....	2 députés
– P.D.J. : Parti démocratique pour la justice .....	1 député
– MC-CDR : Mouvement des citoyens Cercle des démocrates républicains .....	1 député

## **TITRE I : DE L'INITIATIVE DES LOIS**

L'initiative législative revêt deux formes : l'initiative des lois s'exerce sous la forme de projets ou de propositions de loi, et l'initiative dérivée qui s'exerce par référence à ces derniers constitue le droit d'amendement. Ces deux formes d'initiative appartiennent concurremment au Gouvernement et aux membres de l'Assemblée nationale.

Aux termes de l'article 75, alinéa premier de la Constitution, « l'initiative des lois appartient concurremment au Gouvernement et aux membres de l'Assemblée nationale ».

Lorsque le texte est d'origine gouvernementale, il est qualifié de « projet » de loi. Lorsqu'il a pour auteur des membres de l'Assemblée, il s'agit d'une « proposition » de loi.

En réalité, le Gouvernement dispose (en droit ou en fait) d'un monopole de présentation des projets ci-après : des lois de finances en vertu de l'article 77 de la Constitution, des lois de plans ou des lois de programme, des lois autorisant la ratification ou approbation de traités ou accords internationaux suivant l'article 115 de la Constitution.

Les projets et propositions de loi se ressemblent en ce qui concerne la présentation formelle et le contenu.

La présentation formelle comprend « l'exposé des motifs » qui développe les arguments de l'auteur pour justifier la modification de la législation ou des dépositions nouvelles qu'il propose. La partie normative que l'on qualifie de « dispositif » doit être rédigée en articles.

Quant au contenu des projets et des propositions, il relève du « domaine législatif ». L'article 70 de la Constitution énumère les matières relevant du « domaine législatif ».

L'article 75, alinéa 2 de la Constitution dispose que : « les projets de loi sont délibérés en Conseil des Ministres après avis de la Cour suprême et déposés sur le bureau de l'Assemblée nationale ».

Peut s'y ajouter, pour certains projets, la consultation du Conseil économique, social et culturel aux termes de l'article 108 de la Constitution : « le Conseil économique, social et culturel est obligatoirement consulté sur tout projet de loi de finances, tout projet de plan ou de programme économique, social et culturel ainsi que sur toutes dispositions législatives à caractère fiscal, économique, social et culturel ».

L'initiative gouvernementale s'exerce sous la responsabilité du Premier ministre de manière collective. Par contre, l'initiative parlementaire appartient individuellement à chacun des membres de l'Assemblée.

## **TITRE II : ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

Au Mali, l'organisation et le fonctionnement de l'Assemblée nationale sont régis par la Constitution, le Règlement intérieur et la loi.

Conformément aux dispositions du Règlement intérieur, les organes de l'Assemblée nationale sont :

- le Bureau,
- les groupes parlementaires,
- les commissions générales permanentes,
- la Conférence des Présidents.

### **1. Le Bureau de l'Assemblée nationale**

Le Bureau est l'organe qui assure la direction de travaux parlementaires et l'administration générale de l'Assemblée nationale. Il comprend :

- un Président,
- six Vice-Présidents,
- deux Questeurs,
- six Secrétaires parlementaires.

#### *a) Le Président de l'Assemblée nationale*

Le Bureau est dirigé par le Président de l'Assemblée nationale qui est élu au scrutin secret à la tribune pour la durée de la législature.

Le Président a le pouvoir de désigner trois membres de la Cour constitutionnelle et dispose du droit de saisine de cette institution. Il est obligatoirement consulté par le Président de la République lorsque celui-ci envisage de mettre en œuvre ses pouvoirs exceptionnels ou de dissoudre l'Assemblée nationale.

Aux termes de l'article 16 du règlement intérieur, il préside les réunions du bureau de l'Assemblée nationale, la Conférence des Présidents, les séances solennelles et plénières de l'Assemblée ainsi que les manifestations officielles au niveau de l'institution.

Il dirige les débats de l'Assemblée nationale dont il est la plus haute autorité : fixation du tour de parole des orateurs inscrits, droit d'inviter un orateur à conclure, droit d'inviter l'Assemblée à noter la clôture de la discussion lorsque deux orateurs d'opinions opposées sont intervenus.

- Il signe tous les textes ayant fait l'objet de délibération de l'Assemblée nationale et nomme à tous les emplois de l'Administration.
- Le Président de l'Assemblée est l'Ordonnateur du budget de l'Assemblée.
- Il assure la police de l'Assemblée.

*b) Les autres membres du Bureau*

Les autres membres du Bureau sont élus au cours de la séance qui suit l'élection du Président et sont renouvelés chaque année à la séance d'ouverture de la première session ordinaire (le premier lundi du mois d'octobre). Ils sont rééligibles.

L'article 11 du règlement intérieur stipule que : « l'élection des Vice-Présidents, des Questeurs et des Secrétaires parlementaires a lieu en s'efforçant de reproduire au sein du Bureau la configuration politique de l'Assemblée. L'élection a lieu au scrutin secret à la tribune ».

Il est d'usage que les groupes parlementaires s'entendent sur la répartition des responsabilités au sein du Bureau de l'Assemblée nationale.

- Les Vice-Présidents suppléent le Président en cas d'absence ou d'empêchement dans l'ordre de préséance.
- Sous la haute direction du Président de l'Assemblée et en accord avec le Bureau de l'Assemblée nationale, les Questeurs sont chargés des services financiers et administratifs de l'Assemblée. Ils préparent, sous la haute direction du Président et en accord avec le Bureau de l'Assemblée nationale, le budget de l'Assemblée nationale qu'ils rapportent devant la Commission des finances, de l'économie et du plan.
- Les fonds budgétaires sont mis à la disposition de l'Assemblée par le Ministre chargé des finances conformément aux dispositions de la loi 95-012/AN-RM du 08 février 1995 portant autonomie financière de l'Assemblée nationale.
- Les Secrétaires parlementaires surveillent la rédaction du procès verbal et en donnent lecture si elle est demandée. Ils inscrivent les députés qui demandent la parole, contrôlent les appels nominaux, constatent les votes à mains levées ou par assis et levé, et dépouillent les scrutins. L'un des Secrétaires parlementaires signe, conjointement avec le Président de l'Assemblée nationale, tous les textes ayant fait l'objet de délibération.

## **1. Les groupes parlementaires**

Les groupes au sein de l'Assemblée nationale se constituent par la réunion des parlementaires qui professent les mêmes opinions politiques. Ils sont, à quelques exceptions près, la transposition des partis politiques au sein de l'institution (Assemblée).

Suivant l'article 20 du Règlement intérieur, les députés peuvent se grouper par affinités d'opinions politiques : aucun groupe ne peut comprendre moins de cinq membres, non compris les députés apparentés dans les conditions prévues par ledit règlement.

Un député ne peut faire partie que d'un groupe. Les députés qui n'appartiennent à aucun groupe peuvent s'apparenter à un groupe de leur choix, avec l'accord du Bureau de ce groupe ou rester non inscrit.

Chaque groupe parlementaire doit élire son Bureau.

Les groupes après leur constitution doivent remettre à la présidence de l'Assemblée nationale une déclaration de politique signée de leurs membres, des députés apparentés et du nom du Président du groupe.

La liste de leurs membres accompagne la déclaration politique. Les documents sont publiés au journal officiel.

Les Présidents des groupes parlementaires sont membres de la Conférence des Présidents. En cas d'empêchement, ils peuvent se faire suppléer.

Le Bureau de l'Assemblée nationale met à la disposition de chaque groupe parlementaire un secrétariat. Cependant les groupes peuvent assurer leur service interne par un personnel complémentaire dont ils règlent eux-mêmes le recrutement et le mode de rétribution.

Le statut, les conditions d'installation matérielle, les droits d'accès et de circulation de ce personnel dans le Palais de l'Assemblée sont fixés par le Bureau de l'Assemblée sur proposition des Questeurs et des Présidents de groupes.

L'article 21 du Règlement intérieur stipule : « les modifications à la composition d'un groupe sont portés à la connaissance du Président de l'Assemblée par le Bureau du groupe ».

- Sous la signature du député intéressé, s'il s'agit d'une démission.
- Sous la signature du Président du groupe, s'il s'agit d'une radiation.
- Et sous la double signature du député et du Président du groupe, s'il s'agit d'une adhésion ou d'un apparentement.

Elles sont publiées au journal officiel.

Les groupes jouent un rôle très important dans la vie de l'Assemblée, donc du processus législatif.

Dans l'hémicycle, les places attribuées aux parlementaires sont déterminées en fonction de leur appartenance politique après accord du Bureau et des Présidents de groupes.

Les groupes tendent à imposer à leurs membres une forte discipline de vote après discussion en commun des positions à prendre lors des principaux débats.

Actuellement, l'Assemblée nationale du Mali est composée de quatre groupes parlementaires :

1. Groupe ADEMA-PASJ :	Groupe majoritaire
2. Groupe PARENA :	Mouvance présidentielle
3. Groupe CDS, PDJ, MC-CDR :	Mouvance présidentielle
4. Groupe COPP, RND, UDD, PDR :	Opposition parlementaire

Il n'existe pas de députés « non-inscrits » ou apparentés à un groupe. Le statut de chaque député est déterminé par son appartenance à un groupe.

## **2. Les commissions législatives**

Il existe deux types de commissions :

- Les commissions générales permanentes.
- Les commissions spéciales ou d'enquête.

Les commissions législatives ont pour but d'étudier les projets et propositions de loi avant leur examen en séance plénière par l'Assemblée. Elles constituent des instruments de travail indispensable dans le processus législatif.

### *a) Les commissions générales permanentes*

Chaque année, après l'élection du Bureau définitif, l'Assemblée constitue onze commissions générales de vingt et un membres au plus chacune à l'exception de la commission des finances et du plan.

Les commissions générales sont ci-après :

Commission des travaux publics, de l'habitat et des transports

Commission de l'éducation, de la culture et de la communication

Commission de la santé, des affaires sociales et de la solidarité

Commission de la défense nationale, de la sécurité et de la protection civile

Commission de l'énergie, des industries, des mines et des technologies

Commission des finances, des l'économie et du plan

Commission des lois constitutionnelles, de la législation, de la justice et des institutions de la République

Commission de l'administration territoriale et de la décentralisation

Commission des affaires étrangères, des maliens de l'extérieur et de l'intégration africaine

Commission du développement rural et de l'environnement

Commission du travail, de l'emploi, de la promotion des femmes, de la jeunesse et des sports

Tout député doit obligatoirement s'inscrire au sein d'une commission générale. Aucun député ne peut être membre titulaire de plus de deux commissions générales. Sur la base de la proportionnelle les groupes parlementaires désignent leurs membres au sein de celles-ci. Cependant, tout député peut participer aux travaux des commissions dont il n'est pas membre titulaire, mais il n'a pas voix délibérative.

Chaque commission élit son Bureau au scrutin secret. Le Bureau se compose de :

- Un Président
- Un Vice-Président.

Un rapporteur est nommé à l'occasion de l'examen de chaque affaire. Seule la commission des finances élit un rapporteur et au besoin désigne des rapporteurs spéciaux.

Le Président donne acte de cette élection en séance publique.

Les ministres ont accès aux réunions des commissions. Ils sont entendus, soit sur leur demande, soit sur celle des commissions. Les commissions peuvent entendre des personnes ressources (personnalités) extérieures au Parlement et compétentes dans leur domaine. L'audition de celle-ci est une phase essentielle du travail préparatoire à la délibération des lois.

Les commissions permanentes peuvent contrôler l'action de l'Administration dans le domaine de leur compétence. Elles peuvent pour cela se réunir en dehors des sessions ordinaires.

## **FONCTIONNEMENT DES COMMISSIONS**

Par les soins du Président ou sur la demande de la moitié plus un de leurs membres et après « avis favorable » du Bureau de l'Assemblée nationale, les commissions peuvent être convoquées à tout moment en dehors des sessions. Le Président de la commission dirige les travaux de la commission. Il est assisté d'un Vice-Président. Pour l'examen de chaque affaire, la commission désigne un ou plusieurs rapporteur(s).

Après la saisine des projets ou propositions de loi faite par la Conférence des Présidents, la commission étudie tout d'abord les textes soumis à son examen. Après discussion en son sein, elle élabore le questionnaire sur la base des projets ou propositions de loi à l'attention des membres du Gouvernement et des personnes ressources extérieures qui seront entendues lors de ses travaux.

La commission établit la liste des personnes ressources. Des invitations établies seront adressées aux personnalités concernées par l'étude desdits textes à des dates et heures indiquées sur les fiches de convocations.

Avant les membres du Gouvernement sont entendus des collaborateurs des ministres selon la nature des documents à étudier et toutes autres personnes retenues pour éclairer les commissaires.

Le procès verbal d'audition est dressé en commission par le(s) rapporteur(s) aidé(s) des assistants parlementaires qui sont des fonctionnaires ou des contractuels mis à la disposition de l'Assemblée.

Après discussions et études approfondies, et après audition des membres du Gouvernement, les membres de la commission préparent le(s) rapport(s) et formulent par écrit les amendements retenus avec ou sans l'accord du Gouvernement. Ces amendements et rapports seront transmis au Gouvernement au moins 48 heures avant les séances plénières prévues par la Conférence des Présidents.

Pour l'examen des problèmes relevant de plusieurs commissions, l'Assemblée peut, sur la demande des Présidents de commissions, décider la création de groupes de travail temporaires ou permanents dans lesquels les commissions concernées délèguent elles-mêmes certains de leurs membres. Ce nombre est variable selon la nature des problèmes à étudier. Ces groupes de travail ne peuvent siéger valablement que durant les sessions.

En cas de conflit entre plusieurs commissions ou si une commission se déclare incompétente, le Président de l'Assemblée soumet la question à la décision de la Conférence des Présidents.

La présence des membres des commissions aux réunions est obligatoire sauf en cas de nécessité absolue, un commissaire peut déléguer à titre exceptionnel ses pouvoirs par écrit à un membre de la commission.

Toute absence à deux réunions consécutives, sans motif valable peut entraîner la perte du quart des indemnités de session du commissaire.

Après trois absences consécutives et non motivées d'un commissaire, celui-ci est déclaré démissionnaire d'office par le Bureau de la commission, lequel invite l'Assemblée nationale à le remplacer.

Ces dernières dispositions ne s'appliquent pas aux missions officielles de l'Assemblée.

Pour l'étude des projets ou propositions de loi, une commission est toujours saisie pour le « fond ». Toute commission compétente aussi peut donner un « avis » sur un projet ou proposition de loi ou de délibération.

Les décisions des commissions sont prises à la majorité absolue des suffrages exprimés. En cas de partage de voix les Présidents de commissions n'ont pas voix prépondérante.

A l'issue d'une législation, tous les textes qui n'ont pas été examinés par l'Assemblée nationale sont frappés de caducité.

Les documents et procès-verbaux des commissions sont versés dans les archives de l'Assemblée après expiration de la législature.

## **COMMISSION DE CONTRÔLE**

Il convient de signaler qu'en plus des onze commissions générales permanentes, l'Assemblée élit en son sein une commission de contrôle composée de quinze membres. Aussi est-elle permanente.

La commission de contrôle est chargée du contrôle de la comptabilité et de la gestion des crédits inscrits au budget de l'Assemblée nationale.

A la fin de chaque trimestre, elle établit son rapport écrit, portant notamment sur l'état des crédits et la situation des dépenses engagées par les Questeurs. Ledit rapport est déposé sur le Bureau de l'Assemblée nationale. Elle rend compte par écrit à l'Assemblée nationale à la fin de l'exercice budgétaire des comptes de trésorerie avec la comptabilité tenue par le service de la Questure et de l'exécution du mandat de contrôle qui lui est confié.

Le compte définitif annuel de chaque gestion est adressé à la Cour suprême.

### *b) Les commissions d'enquête et de contrôle*

Ces commissions constituent une forme traditionnelle du contrôle parlementaire. Les commissions d'enquête ont pour mission de recueillir des informations sur des faits déterminés. Les commissions de contrôle sont chargées d'examiner la gestion des services publics ou des entreprises nationales.

Toutefois, une commission d'enquête cesse d'exister lorsqu'une information pénale est ouverte.

## **3. La Conférence des Présidents**

Elle assiste le Président de l'Assemblée nationale dans l'élaboration de l'ordre du jour qu'il doit soumettre à l'approbation de la plénière de l'Assemblée.

Cette conférence réunit le Président et les Vice-Présidents de l'Assemblée nationale, les Présidents des commissions permanentes, le Rapporteur général de la commission des finances et les Présidents des groupes. Elle fait les saisines des projets ou propositions de loi ou de tout autres document à soumettre à l'examen des commissions.

## **TITRE III : PROCÉDURE LÉGISLATIVE**

### **I- DÉPÔT DES PROJETS ET PROPOSITIONS**

Les projets de loi sont déposés sur le Bureau de l'Assemblée nationale par le Gouvernement. Il en est de même pour la déclaration de politique générale et le programme du Gouvernement.

Les propositions de loi émanant des membres de l'Assemblée doivent être écrites et remises au Président de l'Assemblée qui en donne connaissance au Bureau, à la conférence des Présidents, donc à l'Assemblée.



Après saisine par la conférence des Présidents, les projets et les propositions sont renvoyés à l'examen des commissions compétentes dont une désignée pour l'étude au « fond » et les autres (deux, ou plus, ou toutes les autres commissions) sont saisies pour « avis » motivés.

Les projets et propositions sont ensuite distribués aux membres de l'Assemblée. « Ils sont inscrits et numérotés dans l'ordre de leur arrivée sur un rôle général portant mention de la suite qui leur a été donnée ».

Les projets et propositions doivent être examinés par l'Assemblée nationale lors de la session au cours de laquelle ils ont été déposés, ou au plus tard, au cours de la session suivante.

Il convient de signaler que les propositions de loi sont communiquées au Gouvernement pour information. En principe, il ne peut les modifier ou les retirer.

Aux termes de l'article 51 du Règlement intérieur, alinéa 4 « aucune proposition tendant à augmenter les dépenses ou à réduire les recettes ne peut être inscrite à l'ordre du jour si elle n'est pas complétée par une disposition tendant à procurer des ressources équivalentes ».

Des propositions rejetées par l'Assemblée nationale ne peuvent être reprises avant un délai de trois mois.

Après examen des projets et proposition par les commissions compétentes pour le « fond », et pour « avis », la conférence des Présidents les programme pour des séances plénières de délibération de l'Assemblée.

## **II- RÈGLEMENT DE L'ORDRE DU JOUR, ORGANISATION DES DÉBATS**

La conférence des Présidents est convoquée chaque semaine en réunion ordinaire par le Président de l'Assemblée nationale (au Mali chaque lundi à 10 h) et en réunion extraordinaire s'il y a lieu. Elle examine l'ordre du jour des séances plénières de l'Assemblée nationale qui sera soumis à l'ouverture desdites séances à l'approbation des députés tout en tenant compte des discussions fixées par priorités par le Gouvernement.

A la conférence des Présidents, le Gouvernement peut y déléguer un représentant (le ministre chargé des relations avec les institutions et les partis politiques).

Les propositions de la conférence des Présidents sont soumises à l'approbation de l'Assemblée nationale qui peut les modifier, notamment quant au nombre et au rang des affaires dont l'inscription à l'ordre du jour est proposé. Seuls peuvent intervenir le Gouvernement et, pour une explication du vote, les Président des commissions ou leur délégués ayant assisté à la conférence, ainsi qu'un orateur par groupe.

L'ordre du jour réglé par l'Assemblée nationale ne peut être ultérieurement modifié que sur nouvelle proposition de la conférence.

Aux termes de l'article 53 du Règlement intérieur, l'ordre du jour comprend :

- les questions orales inscrites,
- les projets et propositions de loi inscrits par priorité,
- les autres affaires inscrites (communications, examen des rapports de contrôles ou de missions, etc.).

L'organisation du débat peut préciser la répartition des temps de parole entre les groupes parlementaires « proportionnellement à leur taille ».

La conférence fixe le nombre et la date des séances prévues. Elle peut limiter le nombre des orateurs et le temps de parole attribué à chacun d'eux. Les décisions de la conférence en ces matières sont sans appel.

### **III- TENUE DES SÉANCES PLÉNIÈRES**

Les séances de l'Assemblée nationale sont publiques. Cependant, suite à la demande de son Président ou du Premier ministre, l'Assemblée peut à mains levées et sans débat, décider qu'elle délibère à huis clos.

Au nom du Gouvernement, les ministres concernés par l'ordre du jour de l'Assemblée peuvent prendre part aux discussions et assister aux votes. Ils peuvent se faire assister d'un ou plusieurs collaborateurs (qui ne peuvent prendre part aux discussions).

Le Président de l'Assemblée nationale ouvre la séance, dirige les débats, fait observer le règlement et maintient l'ordre. Il peut à tout moment suspendre ou lever la séance. Il est assisté obligatoirement de deux Secrétaires parlementaires qui veillent à la rédaction du procès-verbal, constatent les votes et le résultat des scrutins, ils contrôlent les délégations de votes.

Au début de chaque séance, le Président soumet à l'adoption de l'Assemblée nationale le procès-verbal de la séance précédente.

Après son adoption, le procès-verbal est revêtu de la signature du Président ou du Vice-Président qui a présidé la séance, et de celle des deux Secrétaires parlementaires.

Le Président donne ensuite lecture de la liste des projets et propositions de loi inscrits à l'ordre du jour.

Suivant le Règlement intérieur, aucune motion, aucune résolution ou proposition ne peut être soumise au vote de l'Assemblée sans avoir fait, au préalable, l'objet d'un rapport de la commission compétente.

Dans un débat, le Président de séance ne peut prendre la parole que pour présenter l'état de la question ou y ramener l'orateur. Aucun député ne peut parler qu'après avoir demandé au Président la parole et l'avoir obtenu. Le Président détermine l'ordre d'intervention des députés après leur inscription auprès de lui.

Les ministres, les Présidents et les rapporteurs des commissions saisies au « fond » obtiennent la parole quant ils la demandent.

Lorsque des orateurs d'avis contraire ont pris part à une discussion en traitant le fond du débat, le Président ou tout député peut en proposer la clôture. Si la demande de clôture est rejetée, la discussion continue, mais la clôture peut être à nouveau demandée et il est statué sur cette demande dans les conditions prévues par le Règlement intérieur : consultation de l'Assemblée à mains levées ou par assis et levé ou par scrutin (public ou secret) si le doute persiste.

Conformément à l'article 65 du règlement intérieur, les motions préjudicielles peuvent être opposées en cours de discussion. Elles sont immédiatement mises aux voix avant la question principale et éventuellement avant les amendements.

Exemples : Dans le cas litigieux pour les amendements, la question de leur recevabilité est soumise, avant discussion, à la décision de l'Assemblée.

Ont seuls droit à la parole : l'auteur de la motion, un orateur d'opinion contraire, le Gouvernement, et le Président ou le Rapporteur de la commission saisie au fond.

Aux termes de l'Article 66 du Règlement intérieur, le renvoi à la commission de l'ensemble d'un projet ou d'une proposition ou la réserve sur une partie, peuvent toujours être demandés. Lorsque la commission saisie au fond demande ou accepte le renvoi ou la réserve, il est de plein droit prononcé sans débat. Par contre l'Assemblée peut fixer la date à laquelle le projet ou la proposition lui sera à nouveau soumis. Et la commission est tenue de présenter ses conclusions qui se limitent obligatoirement aux textes qui lui ont été renvoyés.

Avant de lever ou de suspendre la séance, le Président informe l'Assemblée de la date et de l'heure de l'ordre du jour de la séance suivante.

#### **IV– MODE DE VOTATION**

L'Assemblée doit être en nombre pour délibérer et pour régler son ordre du jour. **La majorité absolue** des députés de l'Assemblée nationale est nécessaire pour la validité des votes, sauf en matière de fixation de l'ordre du jour.

En cas d'empêchement, tout député peut donner à un autre député une délégation de vote conformément aux dispositions des articles 19 et 20 de la loi 97-011 du 12 février 1997, portant loi organique fixant le nombre, les conditions d'éligibilité et des incompatibilités, les conditions de remplacement des membres de l'Assemblée nationale en cas de vacance de siège, leurs indemnités et déterminant les conditions de la délégation de vote. Le droit de vote est personnel. Il ne peut être délégué que dans les cas suivants :

- maladie, accident ou événement familial grave, empêchant le parlementaire de se déplacer,
- mission temporaire confiée par le Gouvernement,
- service militaire accompli en temps de paix ou en temps de guerre,
- participation aux travaux des assemblées internationales en vertu d'une désignation faite par l'Assemblée nationale,
- en cas de Session extraordinaire, absence du territoire national,
- cas de force majeure appréciée par décision du Bureau de l'Assemblée nationale.

Aucun député ne peut recevoir délégation de plus d'un mandat. La délégation doit être écrite, signée et adressée par le délégant au délégué, être notifiée au Président de l'Assemblée, et doit indiquer le nom du député appelé à voter au lieu et place du délégant et comporter le motif de l'empêchement et sa durée.

A l'Assemblée, le vote se fait soit à mains levées, soit par assis et levé, soit au scrutin public, soit au scrutin secret à la tribune.

Le mode de votation est toujours le scrutin secret à la tribune pour l'élection de membres du Bureau de l'Assemblée nationale et aux nominations personnelles.

Le vote à mains levées est le mode de votation ordinaire, en cas de doute il est procédé par assis et levé et si le doute persiste par le vote au scrutin public est de droit. Les bulletins nominatifs sont de trois sortes :

- blanc si le député est pour l'adoption,
- bleu s'il est contre,
- blanc rayé de bleu s'il désire s'abstenir.

Après le vote, les questions ne sont déclarées adoptées, que si elles ont recueilli :

- la majorité simple pour les lois ordinaires,
- la majorité absolue des membres de l'Assemblée pour les lois organiques et pour le programme ou la déclaration de politique générale du Gouvernement,
- la majorité des deux tiers des membres composant l'Assemblée nationale pour une motion de censure.

En cas d'égalité de voix, la question mise aux voix est rejetée.

## **V- DISCUSSION DES PROJETS ET PROPOSITIONS**

Il est procédé à une discussion générale des rapports des commissions saisies pour le « fond » et pour « avis » faits sur le projet ou la proposition soumis en principe à une seule délibération en séance publique.

Aux termes de l'article 80 du règlement intérieur, il peut être délibéré sur simple rapport verbal lorsque la discussion immédiate est décidée par l'Assemblée.

## **VI- AMENDEMENTS**

L'alinéa 2 de l'article 80 du règlement intérieur stipule que : « *Il n'est d'amendements que ceux rédigés par écrits, signés par l'un des auteurs et déposés sur le Bureau de l'Assemblée au moins vingt quatre heures avant la séance ; ils doivent être sommairement motivés ; ils sont communiqués par la Présidence à la commission compétente* ».

Seuls les membres de l'Assemblée nationale et du Gouvernement ont le droit de présenter des amendements aux projets ou propositions de loi soumis à la délibération de l'Assemblée.

## **VII– LA PROMULGATION**

L'article 40 de la Constitution du 25 février 1992 stipule que : « *le Président de la République promulgue les lois dans les quinze jours qui suivent la transmission au Gouvernement du texte définitivement adopté.*

*Il peut avant l'expiration de ce délai demander à l'Assemblée nationale une nouvelle délibération de la loi ou de certains de ses articles.*

*Cette nouvelle délibération ne peut être refusée et suspend le délai de promulgation.*

*En cas d'urgence, le délai de promulgation peut être ramené à huit jours ».*

## **VIII– LA RESTITUTION**

La restitution des travaux de l'Assemblée nationale traditionnelle au Mali est faite par les députés aux populations à la base pendant les inter-sessions.

Il s'agit pour les députés d'expliquer l'ensemble des lois votées par l'Assemblée nationale. C'est aussi l'occasion pour les honorables de parler également des activités extra-hémicycle menées au profit des populations.

Les comptes rendus de sessions permettent aux députés d'être à l'écoute des citoyens à la base, de recueillir à leurs côtés des informations nouvelles qui les préoccupent.

Les comptes rendus, possibles grâce à l'appui de l'Assemblée nationale, favorisent les contacts et consolident l'engagement des communautés pour un meilleur développement économique, social et culturel de la cité.

Nos communautés ont besoin, voire soif de savoir, de comprendre, pour adhérer et exécuter avec dévouement dans l'acceptation volontaire, ce qui les conduit vers leur bien être.

La décentralisation partout accueillie avec ferveur semble apporter aux populations le joyau le plus attendu : « la création des communes rurales et urbaines » dont la gestion leur revient.

## **TITRE IV : CONTROLE PARLEMENTAIRE**

### **I– PROCÉDURE D'INFORMATION ET DE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE**

#### **1. Résolution**

Tout comme un projet ou proposition de loi, l'Assemblée peut inscrire à son ordre du jour la discussion de résolutions destinées au Président de la République.

## **2. Questions écrites**

La question écrite d'un membre de l'Assemblée à un membre du Gouvernement est remise au Président de l'Assemblée qui après avis de la Conférence des Présidents la communique au Premier ministre, Chef du Gouvernement. Elles sont publiées au Journal officiel. Dans le mois qui suit cette publication, les réponses des ministres sont également publiées au Journal officiel.

Dans un délai d'un mois, prorogé d'un nouveau délai de quinze jours, si à l'expiration de ce nouveau délai, la question écrite n'a pas obtenu de réponse l'auteur peut la transformer en interpellation du Gouvernement au cours de la session en cours ou de la session qui suit.

## **3. Demande de renseignement**

A la demande du Président de l'Assemblée ou de l'une de ses commissions, l'Assemblée peut charger certains de ses membres d'une mission de renseignement.

Des commissions spéciales d'enquête peuvent être créées pour recueillir des éléments d'informations sur des faits déterminés et soumettre leurs conclusions à l'Assemblée. Les résolutions adoptées par l'Assemblée au cours des débats sur les rapports et conclusions de ces commissions sont adressées au Gouvernement qui dispose d'un délai de trente jours pour y donner suite.

Lors de la première séance plénière après l'expiration de ce délai (de 30 jours), les réponses du Gouvernement sont communiquées sans débat à l'Assemblée et transmises aux commissions d'enquête intéressées pour étude.

Les points non-traités peuvent être transformés en interpellation du Gouvernement.

La mission de la commission prend fin dès l'ouverture d'information judiciaire sur les faits qui ont motivé sa création.

## **4. Questions orales**

L'article 90 alinéa 1 du Règlement intérieur stipule : « *tout député qui désire poser aux membres du Gouvernement des questions orales doit remettre celles-ci par écrit au Président de l'Assemblée qui les communique à leur destinataire* ».

Elles sont inscrites sur un rôle spécial et figurent en tête de l'ordre du jour de la première séance de chaque plénière.

Les débats sur une question orale ne peuvent excéder quatre vingt dix minutes. L'auteur de la question orale et le ministre disposent seuls de la parole.

Par suite de deux absences successives d'un ministre, une question est appelée pour la troisième fois en séance publique. Si le ministre est de nouveau absent, l'auteur de la question peut la transformer, séance tenante, en interpellation du Gouvernement.

## **5. Interpellation**

En dehors des cas d'interpellation précités, tout membre de l'Assemblée peut interpellier le Gouvernement sur l'exécution d'un programme adopté à l'Assemblée nationale ou sur une question d'actualité. Il en informe le Président de séance publique et dépose immédiatement la demande.

Le Président soumet ladite demande dans les vingt quatre heures à la Conférence des Présidents et la transmet au Chef du Gouvernement.

Les débats sont tenus au plus tôt le samedi qui suit ladite Conférence des Présidents et au plus tard le samedi de la semaine d'après et, en présence du Premier ministre ou par le(s) ministre(s) qu'il juge compétent(s). L'Assemblée est toujours en nombre pour débattre même si l'auteur de l'interpellation est absent. La séance est retransmise en direct par les médias d'Etat.

Suivant l'article 92 du règlement intérieur, il peut être déposé une motion de censure au cours de cette séance.

## **II- MISE EN JEU DE LA RESPONSABILITÉ GOUVERNEMENTALE**

Le Gouvernement est responsable devant l'Assemblée nationale dans les conditions et les procédures prévues aux articles 78 et 79 de la Constitution.

Lorsque le Chef du Gouvernement engage la responsabilité du Gouvernement sur son programme ou sur une déclaration de politique générale, il est procédé au débat dans les conditions prévues à l'article 91 du règlement intérieur.

L'article 92 du règlement intérieur précise les conditions du dépôt des motions de censure.

<b>Intervention de M. Paul BONGUE BOMA</b> <b>Député (Gabon)</b>
---

L'Assemblée nationale gabonaise est honorée de participer à ce séminaire organisé par l'Assemblée parlementaire de la Francophonie à l'intention des Parlementaires de Guinée Bissau. Par la même occasion elle remercie son secrétaire général pour avoir choisi un de ses membres comme intervenant.

Le thème qui nous a été demandé de traiter : « La procédure budgétaire » est, dans le cadre d'une démocratie multipartite, un des points centraux des relations entre plusieurs acteurs de la vie d'une nation dès lors qu'il s'agit non seulement de l'évaluation de ses ressources mais aussi de leur répartition en vue d'assurer son développement économique, social et culturel.

Tout en respectant le principe de la séparation des pouvoirs, ces acteurs sont : l'Exécutif qui élabore et exécute le budget de l'État pour un exercice donné, le Parlement qui examine, vote la loi et contrôle l'action du Gouvernement, et le pouvoir judiciaire (la Cour des Comptes) qui assiste le Gouvernement et le Parlement dans le contrôle de l'exécution de la loi de finances.

Les lois de finances déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État compte tenu d'un équilibre économique et financier qu'elles définissent. Ainsi, ont le caractère de loi de finances :

- la loi de finances de l'année ;
- les lois de finances rectificatives ;
- la loi de règlement.

Notre intervention s'appuie sur le cas concret du Gabon examiné à travers les lois et règlements en vigueur en République Gabonaise. Ces lois et règlements sont :

- la Constitution de la République Gabonaise ;
- la loi n°4/85 du 27 juin 1985 relative aux lois de finances ;
- la loi n°5/85 du 27 juin 1985 portant règlement général sur la comptabilité publique ;
- le règlement de l'Assemblée nationale (résolution n°1 de l'Assemblée nationale du 12 juin 1991) ;
- le règlement du Sénat du 13 juin 1998 ;
- la loi organique n°11/94 du 17 septembre 1994 relative à la Cour des Comptes ;
- le décret n°1322/PR du 13 octobre 1993 réglementant les procédures de transmission des textes législatifs et réglementaires en vue de leur adoption, de leur promulgation et de leur publication.



Notre travail comprend quatre parties :

- la première retrace la procédure budgétaire au niveau de l'exécutif quant à son élaboration ;
- la deuxième traite de l'examen et de l'adoption du projet de loi de finances par le Parlement ;
- la troisième parle de l'exécution du budget par le Gouvernement ;
- la quatrième traite du contrôle de l'exécution du budget.

#### ***A - LA PROCEDURE BUDGETAIRE AU NIVEAU DE L'EXECUTIF***

L'article 32 de la loi n°4/85 relative aux lois de finances stipule que : « sous la haute autorité du Chef de l'État et du Chef du Gouvernement, le ministre des Finances prépare les projets de loi de finances qui sont arrêtés en Conseil des Ministres.

Cette préparation s'effectue en ce qui concerne les dépenses d'investissement sur la base des propositions du Ministre chargé de la planification et en concertation avec lui ».

En matière de budget, cet article décrit la phase terminale de la préparation du budget au niveau de l'Exécutif. En effet, tout commence par le recensement des besoins au niveau de chaque département ministériel et administration. Ces besoins sont regroupés et ventilés soit au ministère chargé de la Planification en ce qui concerne les dépenses d'investissement, soit au ministère chargé des Finances pour ce qui est des dépenses de fonctionnement.

Après les conférences budgétaires (instances d'harmonisation entre les ministères chargés des Finances et de la Planification et les autres ministères techniques) et sous la contrainte d'hypothèses des recettes attendues, les ministres chargés des Finances et de la Planification élaborent le projet de loi de finances qui sera soumis au Premier Ministre lors d'un Conseil Interministériel pour un premier arbitrage. A l'issue de celui-ci, ce projet est transmis au Conseil des Ministres pour un dernier arbitrage sous la haute autorité du Président de la République, Chef de l'Etat.

Le deuxième alinéa de l'article 105 de la Constitution stipule que « le Conseil Economique et Social est obligatoirement consulté sur tout projet de Plan ou tout projet de programme à caractère économique, social ou culturel, ainsi que sur toutes dispositions législatives à caractère fiscal, économique, social ou culturel. Il peut être, au préalable associé à leur élaboration ».

Ainsi, après adoption par le Conseil des ministres, le projet de loi de finances est soumis au Conseil Economique et Social pour avis avant sa transmission au Parlement selon les dispositions de l'article 48 de la Constitution.

Cet article dit que : « toutes les ressources et charges de l'État doivent, pour chaque exercice financier, être évaluées et inscrites dans le projet annuel de la loi de finances déposé par le Gouvernement à l'Assemblée nationale quarante cinq jours au plus tard après l'ouverture de la seconde session ordinaire. Cette seconde session ordinaire, dans le cadre de l'organisation du Parlement gabonais s'étale du premier septembre au 31 décembre de chaque année.

## ***B - LA PROCEDURE BUDGETAIRE AU NIVEAU DU PARLEMENT***

L'article 36 de la Constitution gabonaise affirme que : « le Parlement vote la loi, consent l'impôt et contrôle l'action du pouvoir exécutif ». Ainsi le budget de l'Etat étant une loi, il est soumis au Parlement pour examen et adoption. Il est accompagné selon l'article 27 de la loi 4/85 relative aux lois de finances :

1 - d'un rapport du ministre chargé des Finances définissant l'équilibre économique et financier, les résultats connus et les perspectives d'avenir.

L'équilibre financier est présenté dans ce rapport en distinguant l'équilibre des opérations budgétaires et l'équilibre des opérations de financement.

Les opérations budgétaires retracent :

- les ressources propres de l'État ;
- les dépenses courantes de l'État qui comprennent les charges de la dette publique hors remboursement en capital des emprunts et conventions de crédit ainsi que les dépenses de fonctionnement ;
- les dépenses d'investissement, y compris celles liées à des financements extérieurs.

Les opérations de financement reprennent le solde des opérations budgétaires, qui constitue, selon le cas, le besoin ou la capacité de financement de l'État ;

- les remboursements en capital sur emprunts et conventions de crédit ;
- l'affectation des résultats des budgets en cours ou des années antérieures.

« - d'un rapport du ministre chargé de la Planification établissant la cohérence entre les crédits ouverts dans le projet de loi de finances au titre des dépenses d'investissement et l'exécution du programme triennal des investissements publics arrêté par le Gouvernement en conformité avec des objectifs du plan de développement économique et social en cours d'application » .

La procédure d'examen dépend de la composition du Parlement. Au Gabon, le Parlement est bicaméral, c'est-à-dire qu'il comprend deux Chambres (l'Assemblée nationale et le Sénat).

En outre, dans le cadre de la Constitution, le projet de loi de finances et les projets de loi de révision de la Constitution sont déposés en premier lieu à l'Assemblée nationale. Les projets de loi afférents aux collectivités locales sont déposés en premier lieu au Sénat.

L'article 48 de la Constitution affirme que : « Toutes les ressources et les charges de l'État doivent, pour chaque exercice financier, être évaluées et inscrites dans le projet annuel de la loi de finances déposé par le Gouvernement à l'Assemblée nationale quarante cinq jours au plus tard après l'ouverture de la seconde session ordinaire.

Si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée dans un délai de quarante cinq jours après le dépôt du projet, le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de vingt jours ».

Le Président de l'Assemblée nationale transmet le projet de loi de finances de l'année à venir à la Commission compétente, en l'occurrence la commission des Finances du Budget et de la Comptabilité Publique. Le bureau de ladite Commission, en concertation avec les services techniques du Parlement va établir un programme d'auditions des membres du Gouvernement.

Ces auditions sont l'occasion pour les parlementaires d'avoir des informations sur l'utilisation de dotations budgétaires qui ont été affectées à chaque département ministériel lors des exercices précédents ainsi que sur les projets d'utilisation des dotations contenues dans le projet de budget à l'étude.

Elles débutent par les exposés généraux faits par le ministre chargé des Finances et celui chargé de la Planification au nom du Premier Ministre, Chef du Gouvernement.

L'exposé du ministre chargé des Finances présente les hypothèses retenues pour le cadrage macro-économique.

Ces différentes hypothèses permettent de dégager des ressources qui sont constituées :

**1 - des ressources propres issues :**

- du secteur pétrole (impôts sur les sociétés, redevance, autres recettes) ;
- du secteur hors pétrole (impôts et taxes indirectes, impôts et taxes directes, autres recettes).

**2 - des ressources d'emprunt qui comprennent :**

- les emprunts liés aux dépenses d'investissement ;
- les emprunts d'équilibre issus de la Banque Centrale et du Fonds Monétaire International (F.M.I.) ;
- du financement d'équilibre ;
- des emprunts locaux ;
- des financements exceptionnels (privatisation, annulation, autres).

Ces ressources permettent à l'État d'entreprendre son programme d'action pour une année, lequel programme se définit par des charges :

- le service de la dette publique ;
- le fonctionnement (traitements et salaires, biens et services, transferts et interventions) ;

- les dépenses d'investissement constituées des dépenses de développement et des dépenses d'équipement ;
- des prêts et avances tels que le financement des départs volontaires à la retraite des agents de la Fonction Publique et de la Main d'oeuvre Non Permanente, la contribution à certaines société d'État en vue de leur restructuration.

Le Ministre de la Planification quant à lui expose sur les dotations budgétaires consacrées à l'investissement dans le cadre des orientations stratégiques définies par le Gouvernement en concertation avec les partenaires économiques et sociaux. Ces orientations s'articulent autour de ses missions régaliennes qui sont essentiellement :

- l'amélioration des infrastructures ainsi que des moyens de transport et de communication ;
- l'amélioration du système de santé et du cadre de vie des populations ;
- le renforcement du système éducatif et de formation ;
- le renforcement du système de défense et de sécurité.

Ces deux auditions sont suivies par un débat général portant à la fois sur les hypothèses retenues par le Gouvernement, les recettes attendues, l'opportunité de tel ou tel impôt, les grandes orientations du Gouvernement en matière de développement et par voie de conséquence l'utilisation des ressources du pays.

Par la suite, les auditions des autres membres du Gouvernement portent sur la gestion et le fonctionnement de leurs départements ministériels respectifs en tenant compte des exercices passés quant aux réalisations et des perspectives annoncées dans le budget à l'étude. Ces auditions sont suivies d'amendements au projet de loi de finances synthétisés ou rassemblés dans un rapport général établi et adopté par la Commission des Finances, du Budget et de la Comptabilité Publique. Ce rapport est envoyé au Gouvernement dans le cadre de la navette pour examen et contre-amendements. Celui-ci revient à l'Assemblée pour une nouvelle étude en commission. Ces navettes peuvent se répéter dans la limite du temps défini par la Constitution pour l'étude du projet de budget ; sauf dans le cas où le Gouvernement demande le vote du budget par la procédure d'urgence. En général la navette entre les deux Institutions est facilitée, par des contacts directs entre le bureau de la Commission sous forme de Commission ad hoc et les techniciens du Ministère chargé des Finances et de celui chargé de la Planification. Le rapport final est adopté une dernière fois en commission puis transmis au Bureau de l'Assemblée nationale pour son adoption en première lecture lors d'une séance plénière à l'Assemblée nationale.

Le texte ainsi adopté est renvoyé au Gouvernement pour transmission au Sénat qui, en principe examine ce rapport en s'appuyant sur les documents fournis, par ce dernier. Après examen de ces documents par les membres, de la Commission des Finances, du Budget et des Comptes Economiques de la Nation et auditions des membres du Gouvernement, ladite commission élabore et adopte un rapport qui sera également voté au cours d'une séance plénière, et ensuite renvoyé au Gouvernement.

Si le projet de loi a été voté en termes identiques par les deux Chambres du Parlement, le processus d'examen et d'adoption s'achève et le texte de loi est promulgué par le Président de la République, Chef de l'État selon les délais constitutionnels.

Dans le cas contraire, une commission mixte est constituée conformément aux dispositions constitutionnelles (article 58a de la Constitution), pour harmoniser les positions des deux Chambres du Parlement.

L'article 58a de la Constitution stipule que : « tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les Chambres du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique. Lorsque par suite d'un désaccord adopté après une seule lecture par chacune des Chambres, le Premier Ministre a la faculté de provoquer la réunion d'une commission mixte des deux Chambres, chargée de proposer un texte sur les dispositions demeurant en discussion.

Si la commission mixte ne parvient pas à l'adoption d'un texte commun, le Gouvernement saisit l'Assemblée nationale qui statue définitivement.

Si la commission mixte adopte un texte commun, ce dernier ne devient celui du Parlement que s'il est adopté séparément par chacune des Chambres.

La procédure relative au budget est identique à celle de la loi ordinaire sous réserve des dispositions de l'article 48 ci-dessus) ».

Cet article en son troisième alinéa dit : « Si, au terme de la session budgétaire, le Parlement se sépare sans avoir voté le budget en équilibre, le Gouvernement est autorisé à reconduire par ordonnance le budget précédent. Cette ordonnance peut néanmoins prévoir en cas de nécessité, toute réduction de dépenses ou augmentation de recettes. A la demande du Premier Ministre, le Parlement est convoqué dans les quinze jours en session extraordinaire pour une nouvelle délibération. Si le Parlement n'a pas voté le budget en équilibre à la fin de cette session extraordinaire, le budget est établi définitivement par ordonnance pris en Conseil des Ministres et signé par le Président de la République. »

### ***C - L'EXECUTION DU BUDGET***

L'exécution du budget est entièrement sous la responsabilité de l'Exécutif. L'administrateur de crédits est le personnage clé de l'engagement des dépenses autorisées. Son administration est identifiée par un code figurant sur le bon d'engagement, et lui même est identifié par son matricule-solde. Ce numéro d'identification doit être inscrit sur tous les documents qu'il signe.

Ses partenaires sont :

- Le fournisseur. Celui-ci (entreprise immatriculée) adresse ses factures à l'administrateur qui lui remet les documents officiels relatifs à la procédure de dépense en vigueur.
- Le service comptable. Il reçoit le dossier d'engagement et de liquidation de la dépense que seul l'Administrateur de crédit est habilité à lui transmettre pour traitement.

- Le contrôleur financier. Il donne ou refuse son visa pour la poursuite des opérations d'engagement ou de liquidation. Si sa décision est favorable, la procédure va suivre son cours. Si sa décision est négative l'administrateur de crédits devra procéder soit à l'annulation de l'opération, soit à sa régularisation, faute de quoi les crédits correspondants resteront bloqués.

Toute dépense se réalise en deux grandes phases, l'une appelée l'engagement de la dépense et l'autre la liquidation de la dépense. Dans des cas d'extrême urgence, une procédure simultanée d'engagement et de liquidation est autorisée. Cependant la procédure d'urgence respecte les grands principes de la procédure normale.

## **1 - L'opération d'engagement**

L'opération d'engagement se déroule en cinq étapes :

- Le fournisseur adresse une facture pro forma à l'administrateur de crédits.
- L'administrateur remplit un bon d'engagement en y adjoignant son numéro matricule et le signe, puis il le transmet au service comptable central. Il conserve la souche du bon d'engagement ainsi qu'un exemplaire de la facture.
- Le service comptable procède à la saisie informatique et imprime en quatre exemplaires un titre d'engagement avec un numéro de dossier ou de dépense qui sera automatiquement reconduit sur tous les autres documents relevant de cette opération. Le service comptable transmet au contrôleur financier le dossier d'engagement comprenant le bon d'engagement, les factures pro forma et les quatre exemplaires du titre d'engagement.
- Le contrôleur financier donne son visa ; celui-ci est automatiquement imprimé sur les quatre exemplaires du titre d'engagement, puis un titre de confirmation est émis portant le même numéro que le titre d'engagement. Ces documents étant signés, le contrôleur financier transmet à l'administrateur de crédits trois exemplaires du titre d'engagement et le titre de confirmation.
- L'Administrateur de crédits signe les trois exemplaires du titre d'engagement et transmet au fournisseur deux d'entre eux, ainsi que le titre de confirmation. Ce n'est qu'à ce moment que le fournisseur peut commencer l'exécution de sa prestation.

## **2 - L'opération de liquidation**

L'opération de liquidation se déroule en cinq étapes :

- Le fournisseur exécute sa prestation, puis adresse à l'administrateur de crédits sa facture définitive et le titre de confirmation complété par ses soins.
- L'administrateur fait certifier la facture définitive et donne un visa de certification ; il engage donc sa responsabilité sur la réalité du service fait. Il transmet au service comptable central le dossier de liquidation comprenant : le titre d'engagement, la facture pro forma ou l'acte d'engagement juridique (quand il s'agit d'une première liquidation), le titre de confirmation, la facture définitive, puis il conserve un exemplaire de chacun pour ses archives.

- Le service comptable procède à la saisie et imprime un titre de liquidation en trois exemplaires avec le numéro du titre d'engagement et le numéro d'ordre de la liquidation. Il transmet ensuite le dossier de liquidation muni de son titre de liquidation au contrôleur financier.
- Le contrôleur financier met son visa sur le titre de liquidation. Il transmet le dossier de liquidation à l'administrateur de crédits et également au service ordonnateur. Ce dossier comprend : le titre d'engagement, la facture pro forma, le titre de confirmation, la facture définitive et le titre de liquidation. Muni de ce dossier le service ordonnateur procède à l'ordonnancement puis adresse deux avis d'ordonnancement à l'administrateur des crédits.
- A l'issue du visa de liquidation, l'administrateur de crédits reçoit le titre de liquidation et un titre de confirmation. Il remet un exemplaire de ce dernier au fournisseur. Après l'ordonnancement l'administrateur de crédits reçoit en deux exemplaires, l'avis d'ordonnancement. Il en conserve un et donne l'autre au fournisseur.

Cette procédure du traitement de la dépense est très longue. Un nouveau modèle informatique est à l'essai. Il devrait permettre de raccourcir le temps de traitement et faciliter ainsi un éventuel contrôle parlementaire lors d'une commission d'enquête sur l'exécution d'une dépense spécifique.

#### ***D - LE CONTROLE DE L'EXECUTION DE LA LOI DE FINANCES***

Les lois et règlements de la République Gabonaise prévoient trois types de contrôle :

1 / Un contrôle exercé par le pouvoir exécutif défini dans la loi n°5/85 du 27 juin 1985, portant règlement général sur la comptabilité publique de l'État, en ses articles 121, 122, 123, 124, 125. Ce contrôle concerne la gestion des agents de l'administration et s'effectue soit par les responsables de chaque département, soit par les comptables publics ou encore par le Ministre chargé des Finances, à travers l'inspection générale des finances et le contrôle financier. Il se fait sur pièces et sur place, de manière préalable, en cours d'opération et à posteriori.

2 / Un contrôle exercé par la Cour des Comptes sur l'année budgétaire (n-2) par l'étude des comptes de l'État dressés chaque année par le ministre chargé des Finances. La Cour des Comptes doit avoir en sa possession le compte général administratif de l'Etat établi par le Directeur Général du Budget par centralisation des comptes administratifs de chaque département, pour le budget général des comptables et pour les comptes spéciaux du Trésor ; et aussi le compte général des comptables de l'État établi par l'Agent Comptable Centralisateur du Trésor, par intégration des écritures des comptables principaux. Ces documents doivent être transmis par le ministre chargé des Finances au juge des comptes avant le 30 septembre de l'année suivant celle au titre de laquelle ils sont établis.

D'après l'article 76 de la Constitution, la Cour des Comptes est chargée du contrôle des finances publiques.

A cet effet :

- elle assure le contrôle de l'exécution des lois de finances et en informe le Parlement et le Gouvernement ;
- elle vérifie la régularité des recettes et des dépenses décrites dans les comptabilités publiques et s'assure, à partir de ces dernières, du bon emploi des crédits, fonds et valeurs gérés par les services de l'État ou par les autres personnes morales de droit public ;
- elle assure la vérification des comptes et de la gestion des entreprises publiques et organismes à participation financière publique ;
- elle juge les comptes des comptables publics ;
- elle déclare et apure les gestions de fait;
- elle sanctionne les fautes de gestion commises à l'égard de l'État des collectivités locales, et des organismes soumis à son contrôle.

La Cour des Comptes établit une déclaration générale de conformité et un rapport général. Ces documents sont déposés au Parlement au plus tard au début de la première session ordinaire de la deuxième année qui suit l'exercice d'exécution du budget concerné, en même temps qu'un projet de loi de règlement établi par le Gouvernement.

### ***E - LE CONTROLE PARLEMENTAIRE***

Les lois et règlements de la République Gabonaise instaurent le contrôle parlementaire. L'article 36 de la Constitution stipule que « Le Parlement vote la loi, consent l'impôt et contrôle l'action du pouvoir exécutif... » En effet, dans un environnement démocratique un Parlement responsable doit pouvoir vérifier l'utilisation des crédits qu'il met à la disposition de l'exécutif.

Le contrôle parlementaire s'exerce sous diverses formes : les interpellations, les questions écrites et orales, les commissions d'enquête et de contrôle, la motion de censure exercée par l'Assemblée nationale (ces instruments pouvant concerner ou non les problèmes d'ordre budgétaire) et le contrôle budgétaire.

Les commissions d'enquête sont décidées par le Parlement sous forme de résolution avec indication : des membres de la commission, des faits ou services publics objet de l'enquête.

Les rapports des commissions d'enquête sont discutés en séance plénière de l'Assemblée nationale et peuvent être publiés si le Bureau de celle-ci en décide ainsi.

Les commissions de contrôle sont formées pour examiner la gestion administrative, financière ou technique de services publics ou d'entreprises nationales.

Tout au long de l'année, lorsqu'il en fait la demande, le Rapporteur de la Commission des Finances reçoit communication de tous les documents et les renseignements destinés à permettre l'exercice du contrôle du budget des départements ministériels.



Le dernier contrôle se fait par l'examen et l'adoption de loi de règlement de l'exercice budgétaire de l'année n° 2 élaborée par le Gouvernement. La loi de règlement reflète la réalité, à la différence des autres lois des finances qui comportent une part d'approximation. Son examen a pour objet de constater et de contrôler l'application qui a été faite de la ou des lois des finances. Il permet de se rendre compte si les autorisations parlementaires ont été ou non respectées. Cet examen s'appuie aussi sur le rapport général établi par la Cour des Comptes.

Nous venons de vous présenter dans ses grandes lignes, la procédure budgétaire en vigueur au Gabon. Celle-ci comporte certains dysfonctionnement observés particulièrement dans les relations entre les différents partenaires qui sont : l'Exécutif, le Législatif et la Cour des Comptes.

Des réformes sont entreprises à l'heure actuelle en vue d'assurer un meilleur fonctionnement de la procédure budgétaire.

**Synthèse des travaux en ateliers sur le thème n° 3  
« La procédure législative et Budgétaire »**

**Conférenciers : M. Seydou Nourou KEÏTA, Député (Mali),  
et M. Paul BONGUE BOMA, Député (Gabon)**

**- Jeudi 10 mai 2001 -**

Après avoir écouté attentivement les présentations des conférenciers en séance plénière et questionné les conférenciers qui les accompagnaient dans leur réflexion, les participants aux trois groupes de travail sur le thème n° 3 en sont venus aux constatations suivantes :

L'initiative des lois appartient à l'exécutif et au législatif. L'Assemblée constitue des commissions, qui nomment les rapporteurs chargés de piloter les projets préparés par les commissions. Ceux-ci sont ensuite discutés par l'Assemblée en plénière ; c'est une façon classique de travailler.

Plusieurs députés estiment qu'en Guinée Bissau, l'exécutif se passe trop souvent des avis de l'Assemblée pour déterminer le programme du Gouvernement et les priorités budgétaires.

Plusieurs députés souhaitent définir le rôle du Président de la République en cas de conflit entre le législatif et l'exécutif. Certains croient qu'il devrait se cantonner à un rôle d'arbitre, alors que d'autres croient normal qu'il tranche en faveur de la majorité. L'expérience française de la cohabitation a été évoquée.

C'est le ministre des Finances qui a la responsabilité de préparer les prévisions budgétaires du Gouvernement, avec l'aide des questeurs ; le budget est relié au programme du Gouvernement. Le principe de base est de s'assurer que les prévisions de dépenses n'excèdent pas les recettes prévues. Si on est en dette, l'on doit trouver des mécanismes pour la financer, en recourant à de l'aide ou à des emprunts extérieurs au besoin.

L'année budgétaire coïncide avec l'année civile. On procède à des ajustements au budget, selon les besoins, en cours d'année. Si le Parlement a besoin d'information sur le budget, l'exécutif doit les lui fournir. Les députés ont demandé quels étaient les recours du Parlement contre l'Exécutif, lorsque celui-ci ignore les demandes d'information des parlementaires en relation avec le budget. L'Assemblée a toujours le loisir de légiférer dans le sens des intérêts du pays ; cela lui procure un levier important dans la recherche d'une entente qui satisfasse les besoins des députés.

Les députés ont demandé des précisions sur les salaires, allocations et indemnités consentis aux parlementaires dans d'autres pays. Le rôle du député est celui d'un facilitateur dans la résolution de problèmes dans la circonscription ou le secteur qui tombe sous sa responsabilité ; il doit jouer ce rôle auprès du Gouvernement, des hommes d'affaires, des ONG, afin de solliciter ceux qui disposent de moyens financiers et œuvrer pour le bien de sa circonscription.

On convient qu'il faut plus de dialogue entre les partis à l'Assemblée nationale, plus de dialogue entre le Législatif et l'Exécutif pour en arriver à des approches satisfaisantes pour le plus grand nombre : le Gouvernement est minoritaire à l'Assemblée nationale populaire ; il ne pourra pas gouverner efficacement s'il ne consulte pas l'opposition en relation avec les programmes qu'il faut adopter et à l'établissement des priorités budgétaires qui en découlent.





ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DE LA FRANCOPHONIE

**Jeudi 10 mai 2001**

## CONCLUSION DU SEMINAIRE

- ◆ Synthèse générale du séminaire
- ◆ Discours de clôture de S.E.M Jorge Malu, Président de l'Assemblée nationale populaire de Guinée Bissau



## SYNTHÈSE GÉNÉRALE DU SÉMINAIRE

Afin de dresser la synthèse générale du séminaire, la parole est donnée à quatre représentants de groupes parlementaires :

- M. Sola N'Quilin Nabitchita (PRS)
- M. Abel de Carvalho (RGB)
- M. Francisco Benante (PAIGC) et
- M. Brahima Sanha (Alliance Démocratique)

Les présidents de ces groupes parlementaires ont conclu qu'apprendre d'autres parlementaires, appartenant à d'autres régimes politiques, était très enrichissant et stimulant, en ce sens que le Parlement de Guinée Bissau peut lui aussi viser à apporter sa contribution sur ce plan. La Guinée Bissau est une démocratie et les dernières élections législatives et présidentielle ont été régulières, mais il est toujours enrichissant de dialoguer avec des collègues venant de pays proches surtout (Sénégal et Guinée) qui connaissent bien la situation du pays et qui peuvent connaître les mêmes difficultés, notamment les difficultés liées au manque de moyens.

Le séminaire a permis d'avoir une meilleure appréhension de la nature du rôle du Gouvernement et du Parlement.

Le Séminaire a également permis aux députés appartenant à diverses formations politiques de dialoguer sur des problèmes communs, dépasser leurs divergences de vues et rechercher des pistes de solutions satisfaisantes pour le plus grand nombre. Les représentants des groupes parlementaires souhaitent que cet esprit de collaboration se maintienne.

Les représentants de groupes font remarquer que les députés ressortent sensibilisés quant à la nécessité de respecter les délais dans la planification et la mise en œuvre du budget. De plus, ils ont noté le désir des députés de donner leur avis, et surtout d'être entendus et écoutés lorsqu'ils expriment leurs points de vue sur les orientations politiques et budgétaires du Gouvernement.

Même s'il est intéressant d'analyser les situations extérieures, et de répertorier les solutions que les autres pays ont trouvé pour résoudre leurs problèmes politiques, les représentants de groupes concluent que la Guinée Bissau doit trouver ses propres solutions à la situation politique particulièrement difficile du moment.



**Discours de clôture de S.E.M Jorge MALU,  
Président de l'Assemblée nationale populaire de Guinée Bissau**

Son Excellence Monsieur le ministre des Relations parlementaires,  
Vos Excellences Messieurs les ambassadeurs,  
Son Excellence Monsieur le représentant du Président de l'APF,  
Son Excellence Monsieur le représentant du Secrétaire général de l'APF,

Dignitaires parlementaires,  
Mesdames, Messieurs,

Nous terminons une fois de plus un séminaire qui fut riche en enseignements destinés à combler les lacunes existantes quant au fonctionnement de notre Parlement dans ses relations avec les autres organes de souveraineté. De même, l'objectif a été d'améliorer d'une manière significative nos compétences et la convivialité entre parlementaires.

Lors de la cérémonie d'ouverture de ce séminaire, j'ai eu l'honneur de délivrer un message dont j'ai le sentiment qu'il ait rencontré un écho parmi vous. J'ai eu l'opportunité de constater votre enthousiasme chaque fois que je me suis déplacé pour assister aux travaux du séminaire. J'ai le sentiment que nous avons appris beaucoup pendant ces trois jours. Et cela grâce au dévouement et à l'engagement aussi bien de nos députés que des conférenciers invités pour ce séminaire.

Les thèmes abordés par les participants ont été les suivants :

- les relations entre les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire
- le rôle de la majorité et de l'opposition dans les travaux parlementaires
- les procédures législative et budgétaire

Ces différents thèmes ont été développés en séance plénière par chaque intervenant, puis travaillés en ateliers. J'ai le sentiment que la réalisation de ce séminaire a été opportune grâce à l'échange des expériences de chaque invité que nous avons eu l'honneur de recevoir. Ce travail ira enrichir, pour beaucoup, nos travaux sur les devoirs fondamentaux des députés.

Aussi, je tiens, solennellement, au nom de notre Assemblée, l'Assemblée nationale populaire, qui me fait l'honneur de la représenter, féliciter l'Assemblée parlementaire de la Francophonie, et remercier particulièrement M. Nicolas Amougou Noma, son Président et M. Jacques Legendre, son Secrétaire général, à qui nous proposons que cette initiative soit le début d'une relation durable entre nos deux institutions. Il est à noter qu'aussitôt le premier contact pris avec le secrétaire général de l'APF, nous avons eu un retour de sa part, ayant permis ainsi de réunir toutes les conditions nécessaires pour la réalisation de ce séminaire.

Je ne voudrais pas terminer sans remercier l'APF pour nous avoir offert du matériel de traduction simultanée et de sonorisation utilisé lors du séminaire. Je remercie enfin tous les participants et souhaite un bon retour à tous nos invités qui ont répondu spontanément à notre invitation en vue de participer à ce séminaire.

Remerciements à tous.







ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DE LA FRANCOPHONIE

## ANNEXES

- ◆ Présentation des Institutions de Guinée Bissau
- ◆ Liste des séminaires organisés par l'APF depuis 1994



## PRESENTATION DES INSTITUTIONS DE GUINEE BISSAU

Les organes du pouvoir politique sont énumérés par le Titre III de la Constitution dans l'ordre suivant :

- le Président de la République,
- l'Assemblée nationale populaire,
- le Gouvernement,
- le pouvoir judiciaire.

### **1. Le pouvoir exécutif**

Le pouvoir exécutif est exercé par le Président de la République et par le Gouvernement.

**Le Président de la République** est le Chef de l'État, symbole de l'unité nationale, garant de l'indépendance nationale et de la Constitution, commandant suprême des forces armées.

Il est élu au suffrage universel direct pour 5 ans. Son mandat est renouvelable.

Ses attributions, très nombreuses, en font le personnage central de l'État : il représente l'État, nomme le Premier ministre en tenant compte des résultats des élections et de la représentation des partis politiques à l'Assemblée nationale populaire. Il nomme et révoque les membres du Gouvernement sur proposition du Premier ministre. Il peut dissoudre l'Assemblée nationale en cas de crise grave. Il a droit de veto, surmontable à la majorité des 2/3 de l'Assemblée. Il promulgue les lois. Il convoque l'Assemblée nationale en session extraordinaire.

Il a le pouvoir de déclarer la guerre, la paix, l'état de siège et l'état d'urgence.

Il ratifie les traités internationaux.

Il préside le Conseil d'État, organe consultatif suprême composé du Président de l'Assemblée, du Premier ministre, du Président du Tribunal suprême de Justice, d'un délégué de chaque parti politique représenté à l'Assemblée et de cinq membres désignés par le Chef de l'État. Il dispose du pouvoir d'amnistie.

Le Chef de l'État peut voir sa responsabilité pénale engagée par l'Assemblée devant la Cour suprême de Justice pour les crimes commis dans l'exercice de ses fonctions.

**Le Gouvernement** conduit la politique générale de la nation et dispose de l'administration publique. Il est chargé de l'exécution des lois.

Le Gouvernement est politiquement responsable devant le Président de la République et devant l'Assemblée nationale populaire, qui dispose du pouvoir de censure à son encontre.

Les membres du Gouvernement sont désignés par le Président de la République. Ils peuvent être choisis en dehors du Parlement. Les députés nommés membres du Gouvernement cessent de siéger à l'Assemblée nationale populaire (où ils sont remplacés par un suppléant) mais y retrouvent leur siège à l'issue de leurs fonctions gouvernementales.

L'Assemblée peut déléguer au Gouvernement le pouvoir de légiférer par décret-loi dans certaines matières déterminées par la Constitution.

## **2. Le pouvoir législatif**

Il est exercé par l'**Assemblée nationale populaire**, qui compte 102 députés élus au suffrage universel direct dans le cadre de circonscriptions, pour 4 ans.

La loi électorale précise que l'élection s'organise à la représentation proportionnelle dans 29 circonscriptions élisant de 3 à 6 députés (27 circonscriptions du territoire nationale, 2 circonscriptions constituées par les bissau guinéens résidant à l'étranger). Le scrutin législatif est un scrutin de liste à un tour.

<b>Régions</b>	<b>Nombre de sièges de député</b>
Tombali	7
Quinara	6
Oio	16
Biombo	6
Bolama-Bijagos	3
Bafata	14
Gabu	14
Cacheu	14
Bissau	20
Bissau-guinéens de l'étranger :	
- Afrique	1
- Europe	1
<b>Total</b>	<b>102</b>

L'Assemblée peut être dissoute par le Chef de l'État (elle ne peut l'être durant la première année de la législature ni durant les six derniers mois du mandat du Président de la République).

L'Assemblée exerce le pouvoir législatif et statue sur les questions fondamentales de la politique intérieure et extérieure de l'État. Ses attributions sont :

- voter les lois et approuver les traités internationaux
- procéder à la révision de la Constitution
- apprécier l'opportunité des référendums
- voter des motions de confiance ou de censure du Gouvernement
- apprécier les comptes de l'État à chaque année budgétaire
- se prononcer sur le déclaration de l'état de siège et de l'état d'urgence
- autoriser le Président de la République à déclarer la paix, la guerre.

Les députés approuvent le programme du Gouvernement et contrôlent l'action gouvernementale. Á ce titre, ils peuvent poser des questions au Gouvernement, ont le droit d'interpellation écrite ou orale et peuvent adopter une motion de censure.

Relèvent de la compétence exclusive de l'Assemblée les matières suivantes :

- la nationalité guinéenne
- le régime foncier
- l'organisation de la défense nationale
- le système monétaire
- l'organisation judiciaire et le statut des magistrats
- la définition des crimes et des peines
- l'état de siège et l'état d'urgence
- la définition des limites des eaux territoriales
- les droits, libertés et garanties
- le système électoral
- les associations et partis politiques

L'Assemblée est dirigée par son **Bureau**, constitué de cinq membres désignés pour la durée de la législature. Le Bureau actuel est ainsi composé :

Président : M. Jorge Malu (PRS)

Premier Vice-Président : M. Soares Sambu (PAIGC)

Deuxième Vice-Président : M. Fausto Jose Mendes (RGB)

Premier Secrétaire : M. Serifo Jalo (PRS)

Deuxième Secrétaire : M. Antonio da Silva (PRS)

Le Premier Vice-Président et le Premier Secrétaire assurent les fonctions de Questeurs.

➤ L'Assemblée compte **sept commissions permanentes** :

- **Commission des Affaires juridiques**

Président : M. Manuel Mamadu Candé

- **Commission de la Défense nationale et de la Sécurité**

Président : M. Carlos Costa

- **Commission des Affaires étrangères**

Président : Mme Filomena Lopes

- **Commission des Affaires économiques et financières**

Président : M. Carlos Maria Correia

- **Commission de l'Agriculture, de la pêche et de l'environnement**

Président : M. Antonio Pedro da Cruz

- **Commission des Affaires sociales**

Président : M. Marciano Silva Barbeiro

- **Commission de la Construction, de l'habitation et de la technologie**

Président : M. Manuel Serifo Nhamadjo

## Répartition des députés :

Près de **85 %** des députés **exercent pour la première fois un mandat parlementaire**. Parmi ses 102 députés, l'Assemblée bissau guinéenne compte **huit femmes**.

Les députés se répartissent en **Groupes politiques**, actuellement au nombre de trois :

- Le parti de la Rénovation sociale (PRS) : Président, M. Sola N'Quilin Nabitchita
- Le parti de la Résistance de Guinée Bissau (RGB) : Président, M. Abel de Carvalho
- Le Parti africain pour l'indépendance de la Guinée Bissau et du Cap-Vert (PAIGC) :  
Président, M. Francisco Benante.

## Répartition des sièges

<b>Parti / Formation politique</b>	<b>Total</b>
Parti du renouveau social (PRS)	38
Résistance Guinée-Bissau (RGB)	29
Parti africain pour l'indépendance de la Guinée et du Cap-Vert (PAIGC)	24
Alliance démocratique (DA)	3
Union pour le changement (UM)	3
Parti social-démocrate (PSD)	3
Union nationale pour la démocratie et le progrès (UNDP)	1
Front démocratique social (FDS)	1

## Régime des sessions parlementaires :

L'Assemblée se réunit quatre mois par an en deux sessions : mai, juin, décembre (session budgétaire) et février. Elle peut être convoquée en session extraordinaire.

Les séances sont publiques. Elles se tiennent selon le rythme normal de la journée de travail en Guinée Bissau : 9 h 00-14 h 30. Exceptionnellement, elles peuvent se prolonger au-delà.

La participation personnelle des députés aux séances est obligatoire.

Dans l'intervalle des sessions, une Commission permanente contrôle l'activité du Gouvernement, peut convoquer une session extraordinaire et exercer différentes compétences dévolues en France au Bureau (questions d'immunité parlementaire) ou à la Conférence des Présidents (préparation de l'ordre du jour).

## Langues usitées :

Le portugais est la langue officielle de la Guinée Bissau, et les lois sont donc promulguées en portugais.

Les travaux parlementaires se font cependant plutôt en créole, langue parlée et comprise de tous. Les travaux parlementaires doivent donc être traduits du créole en portugais.

### **3. Le pouvoir judiciaire**

L'indépendance de la justice est un principe constitutionnel.

La Cour Suprême est la plus haute instance judiciaire. Ses membres sont nommés par le Conseil de la Magistrature. Elle peut statuer sur les questions d'inconstitutionnalité soulevées d'office par les tribunaux inférieurs, le Ministère Public ou les parties au cours d'une instance.

Elle réceptionne les candidatures pour les élections présidentielles et législatives et examine la recevabilité de ces candidatures, et procède à l'affichage de la liste des candidats.

Les autres tribunaux sont les tribunaux populaires régionaux et les tribunaux populaires de section.

Les juges sont nommés par le Conseil supérieur de la Magistrature, qui détient le pouvoir disciplinaire à leur encontre.





## **Séminaires d'information et d'échanges organisés par l'APF**

### **Bangui (Centrafrique) 1994 : Le Parlement et l'état de droit**

1. Les relations entre les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire
2. Le rôle et le fonctionnement du Parlement
3. Le Parlement et la société civile

### **Lomé (Togo) 1994 : Le rôle du parlementaire dans l'élaboration de la loi et les relations entre majorité et opposition**

1. L'initiative de la loi
2. Examen par les parlements des projets et propositions de loi
3. Les relations entre majorité et opposition

### **Bamako (Mali) 1995 : Les pouvoirs législatifs et de contrôle du Parlement**

1. Le processus démocratique
2. Le contrôle de l'action du Gouvernement
3. Les relations entre majorité et opposition

### **Bucarest (Roumanie) 1995 : Le pouvoir de contrôle du Parlement**

1. Les relations entre pouvoir législatif et pouvoir exécutif
2. Les relations entre majorité et opposition

### **Port-Louis ( Ile Maurice) 1996 : Le mandat parlementaire**

1. Le parlementaire dans sa circonscription
2. Le parlementaire dans son Assemblée

### **Le Caire (Egypte) 1996 : Le Parlement, reflet de l'identité nationale**

1. La désignation de la représentation nationale
2. Monocamérisme ou bicamérisme : les termes d'un choix institutionnel
3. Le modèle de démocratie parlementaire a-t-il une valeur universelle ?

### **Lomé (Togo) 1997 : Le statut de l'opposition parlementaire**

1. Le rôle et le financement des partis politiques
2. Les relations entre majorité et opposition
3. Le rôle de l'opposition parlementaire

### **Sofia (Bulgarie) 1998 : Le consensus parlementaire**

1. Les relations entre majorité et opposition
2. Quel rôle pour les groupes de pression au sein du Parlement ?
3. Les petits partis politiques : représentation et rôle

### **Vientiane (Laos) 1998 : Les fonctions législatives et de contrôle du Parlement**

1. Le processus législatif
2. Le contrôle de l'action gouvernementale et de l'application des lois
3. Table ronde de synthèse : quelles fonctions pour le Parlement de demain ?

### **Antananarivo (Madagascar) 1999 : Le Parlement de l'an 2000**

1. Le processus législatif
2. Les droits et devoirs de l'opposition et de la majorité
3. Le rôle des partis politiques

### **Bangui (Centrafrique) 1999: Le Parlement de l'an 2000**

1. Le travail et le rôle du parlementaire
2. Le rôle de l'opposition et de la majorité
3. Le rôle des partis politiques

### **Port-Vila (Vanuatu) 2000 : Démocratie et bonne gouvernance**

1. Les fonctions législatives et de contrôle du Parlement
2. Les mécanismes de stabilité gouvernementale
3. Les groupes politiques au Parlement

### **Niamey (Niger) 2000 : Le travail et le rôle du parlementaire**

1. Le processus législatif et la procédure budgétaire
2. Le contrôle de l'action gouvernementale, l'application des lois et le contrôle de l'exécution des lois de finances
3. Le rôle de la majorité et de l'opposition dans le travail parlementaire